

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจในการพิจารณาอนุญาตโอนสิทธิในที่ดินของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง
ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๙/๕๐๐๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางไม่อาจมอบหมายหรือมอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตแทนได้ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจึงนำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ หรือปัญหาดังกล่าว ที่ประชุมมีมติเห็นควรให้นำเรื่องการอนุญาตโอนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสามารถมอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตโอนสิทธิในที่ดินให้กับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดได้หรือไม่

สำหรับความเป็นมาในเรื่องนี้ปรากฏว่า ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมาย ครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ก็ได้เคยพิจารณาเรื่องนี้ และมีความเห็นว่ หากต้องการมอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ทำนิติกรรม ควรมอบอำนาจให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะเหมาะสมและถูกต้องตามหลักการบริหารงานมากกว่า ประกอบกับในการประชุมคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๔ ได้พิจารณาเรื่องการมอบอำนาจโดยนำเสนอให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นผู้พิจารณาอนุญาตแทนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาอย่างกว้างขวางและมีมติอนุมัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ทำนิติกรรมหรือโอนสิทธิในที่ดินแทนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

ต่อมาสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้จัดทำระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้โอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ระเบียบ

ดังกล่าวได้มีการแก้ไขปรับปรุงสองครั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ใช้บังคับเป็นการเฉพาะแก่ราษฎรที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ ให้ราษฎรผู้เข้าร่วมโครงการได้รับบริการที่ดี เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมชลประทาน โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมชลประทาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง แล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ได้กำหนดให้การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สามารถเพิ่มผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดระบบสาธารณูปโภค และรูปแบบการใช้ที่ดินเสียใหม่เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง และส่งเสริมให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเองในการใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม^๑ ซึ่งภายในกำหนดเวลาห้าปี เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๔๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการจัดรูป

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลการเกษตร รวมถึงตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ในการนี้สมควรดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^๒ มาตรา ๔๔ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

ที่ดินกลางจะพิจารณาอนุญาตให้ออนสิทธิในที่ดินก่อนกำหนดเวลาห้าปีย่อมเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่ต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะหากมีการโอนสิทธิให้แก่ผู้ที่มีได้ใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของบุคคลอื่นในโครงการจัดรูปที่ดินด้วย การใช้อำนาจดังกล่าวจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๔ มิได้ให้อำนาจในการมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงเห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายประสงค์จะให้การอนุญาตให้ออนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเท่านั้น เมื่อมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้กำหนดกรณีการมอบอำนาจไว้ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจึงไม่อาจมอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตโอนสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้แก่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑

ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

^๓ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ แล้วภายในระยะเวลาห้าปี ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือกระทำการใดๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินสูงขึ้นในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง