

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปรับปรุงเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา
ที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

กรมชลประทานมีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๙/๑๗๒๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. ในการประชุมคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ที่ประชุมพิจารณา เรื่อง ขอกเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหมู่ที่ ๙ และ ๑๐ ทั้งหมด และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๓, ๔, ๕, ๖, ๗, ๘ และ ๑๒ ตำบลเจดีย์หัก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เนื่องจากบริเวณดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรม จึงกำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่มีได้ใช้เพื่อการก่อสร้างงานจัดรูปที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินในเขตโครงการดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่น เจ้าของที่ดินที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินไปทำอย่างอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม ต้องขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดโทษ ซึ่งเป็นการสร้างภาระและส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดิน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเข้าไปบริหารจัดการในพื้นที่ ก็ต้องได้รับหนังสืออนุญาต ซึ่งเพิ่มภาระและขั้นตอนในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ นอกจากนี้ สำนักงานจัดรูปที่ดินและจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมที่ ๒๘ จังหวัดราชบุรี ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อการจัดรูปที่ดิน จึงไม่มีการดูแล ซ่อมแซม หรือบำรุงรักษา ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หัก จึงมีความเห็นว่าการเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในภาพรวม เช่น ลดขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือลดความซ้ำซ้อนในข้อกฎหมายที่ยากต่อการทำความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเกิดประโยชน์ทางอ้อมในการอำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดราชบุรีที่มีมติเห็นชอบให้มีการเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหมู่ที่ ๙ และ ๑๐ ทั้งหมด และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๓, ๔, ๕, ๖, ๗, ๘ และ ๑๒ ตำบลเจดีย์หัก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ดังกล่าว

๒. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มีมาตราใดบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดให้ การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดให้การกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินออกเป็นประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

๓. กรมชลประทานโดยสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ได้เสนอเรื่องการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณา ซึ่งที่ประชุม

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖ ได้พิจารณาและมีมติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้ว ให้นำเรื่องนี้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

๔. กรมชลประทานจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) การยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะสามารถจัดทำตามรูปแบบของประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ และการดำเนินการมีกระบวนการขั้นตอนในการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินอย่างไร

(๒) การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่เกิดจากการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จะต้องดำเนินการประการใด ทั้งนี้ ผลทางกฎหมายหากมีการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ทรัพยากรของกรมชลประทานที่ได้มาตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มีผลตกกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนประกาศให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยไม่ต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วยหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมชลประทาน โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมชลประทาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมชลประทานมีความประสงค์ที่จะปรับปรุงเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเขาชะงุ้ม ตำบลนางแก้ว ตำบลธรรมเสน ตำบลบางโตนด อำเภอโพธาราม ตำบลเขาแร้ง ตำบลหนองกลางนา ตำบลเกาะพลับพลา ตำบลหลุมดิน ตำบลเจดีย์หัก ตำบลหินกอง ตำบลห้วยไผ่ ตำบลหน้าเมือง ตำบลดอนตะโก ตำบลอ่างทอง อำเภอเมืองราชบุรี และตำบลปากซอ อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยจะกันส่วนที่เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่เป็นส่วนที่ไม่ได้ก่อสร้างและจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินออกจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และจะเริ่มปรับปรุงเขตโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ตำบลเจดีย์หัก อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ก่อน และจะปรับปรุงในเขตตำบลอื่นจนครบทั้ง ๑๕ ตำบล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณารวมสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสามารถออกประกาศกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อปรับปรุงเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้จะมีผลเท่ากับว่า กรมชลประทานต้องการเริ่มต้นดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ตามทีระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเขาชะงุ้มฯ พ.ศ. ๒๕๓๓ ใหม่ทั้งหมด เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐก็ควรจะต้องแสดงเจตนาในการจัดรูปที่ดินใหม่ โดยเริ่มดำเนินการทั้งรูปแบบและกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบเจตนาของรัฐ และเพื่อเป็นการยืนยันความประสงค์ในการจัดรูปที่ดินต่อไป แม้พื้นที่ที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม ฉะนั้น เมื่อได้วินิจฉัยกรณีนี้ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ประเด็นที่ว่ากรมชลประทานจะยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยทำเป็น

ประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

ประเด็นที่สอง เมื่อมีการปรับปรุงเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กรมชลประทานได้มาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่กรมชลประทานไม่ได้ใช้ที่ดินดังกล่าว จะกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนประกาศให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือไม่ เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีพื้นที่ในทุกตำบลตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเขาชะงุ้มฯ พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่กรมชลประทานไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างและไม่ได้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งไม่ได้ใช้ประโยชน์ ดูแล ซ่อมแซม หรือบำรุงรักษา แต่ประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น อยู่เช่นเดิม บรรดาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจึงยังคงไม่เปลี่ยนสถานะ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอย่างอื่น หรือมีการส่งมอบให้หน่วยงานอื่นดูแลตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๖

^๑มาตรา ๓๙ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
ฯลฯ