

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์  
ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วย  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๑๑๓ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัท คลีนแซค (ไทยแลนด์) จำกัด โดยนายทวิช วงศ์ยะลา กรรมการผู้จัดการ ได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่เศษ เพื่อเป็นสถานที่ขนขยผลผลิตไปกำจัดที่บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ซึ่งที่ดินแปลงดังกล่าว นายสนั่น แสงใส ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๖๐๔๙ เลขที่ดิน ๔๗๙ ราชว ๕๑๓๗ III ๘๘๖๐ เนื้อที่ ๑๗ - ๐ - ๕๑ ไร่ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดปทุมธานีเห็นว่า การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ได้อยู่ในอำนาจของสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) อีกต่อไป เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเกษตรกรโดยสมบูรณ์ ตามหลักกฎหมายทั่วไป เจ้าของที่ดินสามารถดำเนินการใด ๆ ในแดนกรรมสิทธิ์ของตนเองได้ ยกเว้น การโอนหรือตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นข้อจำกัดตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ส.ป.ก. ยังมีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือไม่ หากยังมีอำนาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปหรือเป็นการรอนสิทธิ ของเกษตรกรหรือไม่

ส.ป.ก. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติ เป็นเกษตรกรตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังมิได้วางแนวทางปฏิบัติโดยออกเป็นกฎกระทรวงให้มีผลบังคับใช้ การจดทะเบียนแบ่งแยกหรือโอนหรือตกทอดทางมรดกเกี่ยวกับที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับโอน กรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังไม่สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณา ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๔ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องมีคุณสมบัติ เป็นเกษตรกร และมาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ ซึ่งข้อกฎหมายดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเกษตรกรที่ได้รับโอนกรรมสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจห้ามผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิในที่ดินกระทำการใด ๆ หรือจำกัดสิทธิในการทำนิติกรรมในที่ดินแปลงดังกล่าว เช่น การทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวเป็นสถานที่ขนขยะมูลฝอยได้ ในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเห็นว่า ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินดังกล่าว เนื่องจากเกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิในที่ดินไปแล้ว จึงขอหารือว่า ส.ป.ก. ยังคงมีอำนาจในการคุ้มครองที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกเหนือจากการประกอบเกษตรกรและกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรหรือไม่ เพียงใด

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การพิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. นี้ ต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยหากพิจารณาบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” ในมาตรา ๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ชัดเจนว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ นอกจากนี้ ปรากฏเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ<sup>๒</sup> สรุปความได้ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม

#### มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกร รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup>หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกร เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

แต่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบ การเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และเพื่อให้ความเป็นธรรม แก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคล ในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ดังนั้น เจตนารมณ์และเหตุผล ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเกษตร และเพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ประกอบกับมาตรา ๓๔<sup>๓</sup> ได้บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิ ในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้ก็แต่โดย (๑) ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ (๒) โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเห็นได้ว่า การที่มาตรา ๓๔ จำกัด ตัวบุคคลหรือสถาบันผู้รับโอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เช่นนี้ ก็เพราะต้องการคงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๔ ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเหตุผลการตรา พระราชบัญญัติที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า สิทธิที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสิ้นสุดลง เมื่อใดและอย่างไร หรือกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสร็จสิ้นไปเมื่อเกษตรกรได้รับโอน กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่อย่างไร จึงไม่อาจพิจารณาได้ว่า สิทธิในที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดสิ้นไปจากการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่มาจากการปฏิรูปที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ฉะนั้น ความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงอยู่

เมื่อความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมีได้หมดไป สิทธิในการใช้สอยที่ดินจึงยังไม่เป็นไปตามหลักกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๑๓๓๖<sup>๔</sup> แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ อย่างสมบูรณ์ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓๖ ดังกล่าว ใช้ถ้อยคำขึ้นต้นโดยสงวนสิทธิ การโอนและการใช้สอยทรัพย์สินไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ ...” หมายความว่า สิทธิใช้สอยทรัพย์สินส่วนบุคคลมิใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ แต่อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จำกัดสิทธิ การโอนและการใช้สอยที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ มิฉะนั้นก็ไม่อาจคงความมุ่งหมาย ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ได้ ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ส.ป.ก. จึงยังคงมีหน้าที่ ในการคุ้มครองที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกเหนือจากการประกอบเกษตรกรรมและกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>๓</sup>มาตรา ๓๔ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สิน ของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ จะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่าสภาพของประชากร และสังคมเปลี่ยนไปย่อมทำให้ไม่สามารถคงสภาพความเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการยากที่จะติดตามตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับโอนว่าเป็นเกษตรกรรมหรือไม่ ก็สมควรที่จะกำหนดนโยบายทางกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ให้สอดคล้องกับกาลสมัย ตามหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ตุลาคม ๒๕๖๓