

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๐๔ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จะนำที่ดินเกษตรกรรมจัดให้เกษตรกรทำประโยชน์และจัดที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรในแปลงเกษตรกรรมนั้น แต่สภาพข้อเท็จจริงพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเกษตรกรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว และเกษตรกรเหล่านี้ได้ปลูกบ้านเรือนรวมกันเป็นชุมชน มีทั้งชุมชนขนาดเล็กซึ่งยังมีสภาพเป็นชนบท และชุมชนขนาดใหญ่ที่มีความเจริญพัฒนามาเป็นชุมชนเมือง โดยอาจพิจารณาลักษณะของชุมชนได้ ดังนี้

๑. ชุมชนชนบท ประกอบด้วยบ้านเรือนจำนวนไม่กี่หลังคาเรือน ผู้อาศัยอยู่ในชุมชนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินบริเวณนั้น อาจมีร้านค้าในครัวเรือนเพื่อขายของอุปโภคบริโภคเท่าที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของคนในชุมชน

๒. ชุมชนเมือง เป็นชุมชนชนบทที่มีความเจริญ มีบ้านเรือนตั้งอยู่รวมกันเป็นจำนวนหลายหลังคาเรือน ผู้ที่อาศัยในชุมชนประเภทนี้ มีทั้งเกษตรกรซึ่งมีที่ดินประกอบการเกษตรกรรมในละแวกนั้น และผู้ซึ่งมิได้มีอาชีพเป็นเกษตรกร นอกจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยแล้ว ยังมีร้านค้าอาคารพาณิชย์ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ชุมชนเมืองบางแห่งมีฐานะเป็นสุขาภิบาล หรือเทศบาลแต่อยู่มาก่อนกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ส.ป.ก. เห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การดูแลจัดการชุมชนต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งชุมชนชนบท และชุมชนเมือง ส.ป.ก.มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ เพียงใด

๒. ที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บางแห่งมีสภาพที่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่น เป็นพื้นที่หิน ดินลูกรังหรือเป็นที่ชุมชน เมื่อ ส.ป.ก.มิได้นำที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมเหล่านี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.จึงมิได้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๖ ทวิแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ถ้าหาก ส.ป.ก.มีหน้าที่ต้องดูแลที่ดินที่ ส.ป.ก.มิได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗^๑ จะถือว่า หากที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และ ส.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและอนุญาตให้ใช้ที่ดินแทนกระทรวงการคลัง ได้หรือไม่

นอกจากนี้ ส.ป.ก.ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้นิยามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่า เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น... โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต... ส.ป.ก.จึงมีอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และหากเกษตรกรได้รวมตัวเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยมาก่อนแล้ว ส.ป.ก.ก็มีอำนาจดูแลและจัดการชุมชนนั้นได้เฉพาะชุมชนที่มีสภาพเป็นชุมชนชนบท เพราะเป็นกิจกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ชุมชนที่มีความเจริญเป็นชุมชนเมืองซึ่งพื้นที่ส่วนนี้โดยสภาพไม่เหมาะสมในการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ก็น่าจะไม่มีอำนาจในการดูแลและจัดการชุมชนประเภทนี้ เพราะมิใช่เป็นการจัดที่อยู่อาศัยให้เกษตรกรตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นข้างต้นนั้น จะเห็นได้จากการแก้ไขมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ดินของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งนอกเขตเทศบาลในและสุขาภิบาล แต่เนื่องจากชุมชนเมืองที่มีความเจริญเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน เกิดขึ้นมาก่อนมีการแก้ไขกฎหมายเมื่อปี ๒๕๓๒ สุขาภิบาลหรือเทศบาลนั้น ๆ จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย และเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.เนื่องจากชุมชนเมืองเหล่านี้ต้องการให้มีการกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อขอให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ที่อาศัยในที่ชุมชนเมืองนั้น ทั้งนี้ หากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งโดยสภาพไม่เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น เป็นชุมชนเมือง เป็นพื้นที่หิน หรือดินลูกรัง และ ส.ป.ก.มิได้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ ดังกล่าวแล้ว ก็สมควรให้หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เข้าไปดูแลและจัดการที่ดินเหล่านี้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ได้ หรือหากที่ดินพื้นที่ใดเข้าข่ายเป็นราชพัสดุแล้ว ส.ป.ก.ก็จะได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์ เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุต่อไป ส.ป.ก.จึงขอให้หาหรือมายังคณะกรรมการ

^๑ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ สดท ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๗

กฤษฎีกา ซึ่งกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ได้ข้อยุติที่แน่นอนสำหรับใช้ปฏิบัติงานจึงควรนำปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดการชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่นั้น เห็นว่า ในการพิจารณาว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ให้หมายความรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีความหมายเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วย^๓ กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ดังนั้น การจัดที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ จึงหมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นการ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

๑๑๑

๑๑๑

^๓ หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยาก ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ บรรดา “ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ส่วนการตั้งบ้านเรือนในลักษณะที่เป็นชุมชนอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก.และผู้อยู่อาศัยมีทั้งผู้ประกอบการอาชีพในทางเกษตรกรรมและผู้ที่ได้ประกอบอาชีพในทางเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมนั้น การดูแลจัดการชุมชนในลักษณะนี้อยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๖๙๔/๒๕๓๖ “ ว่า “กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก.ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป...ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังนั้นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

^๔ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

๑๑๑

๑๑๑

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๑๑๑

๑๑๑

^๕ บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖

^๖ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขต และระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก.เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น เมื่อการจัดการชุมชนมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ ฯลฯ การที่ ส.ป.ก.จะเข้าไปดำเนินการจัดการชุมชนถ้ามิได้กระทำเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการนำที่ดินไปจัดให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่น ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา^๗ ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า^๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก.ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการได้

นอกจากนั้น มาตรา ๒๙ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินบางประเภทไม่อยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก.ที่จะเข้าไปจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินได้ เช่น ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘^{๑๐} ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๗ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)พ.ศ. ๒๕๓๒

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔,ข้างต้น

^๙ มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๑๐} บทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

(๒) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๖)ฯ กำหนดประเภทที่ดินไว้ ได้แก่ ที่ดินที่อยู่ในเขตปลอดภัยทางทหาร ที่ดินที่อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ฯลฯ ดังนั้น ส.ป.ก.จึงไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือดำเนินการในที่ดินบริเวณดังกล่าว แม้ว่าจะอยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

ประเด็นที่สอง ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ ^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า กรณีนี้เป็นการพิจารณาถึงที่ดินมาตรา ๒๖ (๒) ^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่ง

(๓) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(๔) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๕) ที่ดินที่ใช้ในกิจการตามความมุ่งหมายของสภาอากาศไทย

(๖) ที่ดินที่ใช้ในกิจการโรงพยาบาล สถานพยาบาล โรงเรียนหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๗) ที่ดินที่ใช้ในกิจการของผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

(๘) ที่ดินที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

^{๑๑} มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชาดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๑๒} มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลัง

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งอาจแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ากระทรวงการคลัง มิได้ให้ความยินยอมตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่เช่นเดิม มิได้ถูกถอนสภาพแต่อย่างใด กรณีที่สอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้ากระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้วจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ต่อมา ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) อีก

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การจัดการชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ามิได้เป็นการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจดำเนินการได้ และที่ราชพัสดุในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ถูกถอนสภาพไปแล้ว ถ้า ส.ป.ก.ไม่มีความประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นกลับเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีก

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๙

ได้ให้ความยินยอมแล้วให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้