



ส่วนที่สี่

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กองนิติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โทร. 2812971

ที่ กษ 1205/4700

วันที่ 26 พฤษภาคม 2540

เรื่อง การจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เรียน หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

ตามบันทึกสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ที่ กษ 0214/712 ลงวันที่ 1 เมษายน 2540 ได้แจ้งมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ในการประชุมครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540 ว่าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้มีมติให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมที่จะจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.4-01 ไปแล้วโดยประสานงานกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แล้วนำเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อพิจารณาอีกครั้งต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ส.ป.ก. ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การจัดรูปที่ดินโดยใช้อำนาจตามกฎหมายจัดรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะกระทำได้นเฉพาะในพื้นที่บางแห่งในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีความเหมาะสม และมีศักยภาพของพื้นที่ที่เพียงพอที่จะดำเนินงานจัดรูปที่ดินได้ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่พื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ และพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐบาลแห่ง ซึ่ง ส.ป.ก.อาจเลือกแนวทางปฏิบัติจาก 2 แนวทางดังต่อไปนี้

1. การจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินวิธีการแรกอาจทำได้ในรูปแบบของการประสานงบประมาณและวางแผนร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเพื่อวางโครงการให้สำนักงานจัดรูปที่ดินฯ เข้าไปดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาตามมาตรา 19 (6) แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ.2518 ซึ่งกำหนดให้ คปก. มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ และตามมาตรา 13(1) แห่ง พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินฯ พ.ศ.2517 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินฯ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการวางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น

การจัดรูปที่ดินในรูปแบบดังกล่าว ไม่รวมถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามขั้นตอนของ พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินฯ ดังนั้น จึงอาจไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายตาม พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินฯ (การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินตามมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินฯ จะกระทำได้อหรือไม่) เห็นว่าอำนาจคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา 13 (12) แห่ง พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินฯ กำหนดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ระบุว่าจะต้องเป็นการดำเนินการที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสมอไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้วิธีการแรกนี้จะสามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้สะดวกและรวดเร็วเพื่อให้เกษตรกรสามารถพัฒนาระบบรูปแบบแปลงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตได้ดีขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากวิธีการนี้ไม่มีการประกาศ

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินทับซ้อนลงในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น จึงไม่อาจใช้ผลของกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างเดียวกันนั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2517 มาใช้บังคับในคดีนี้ได้ เป็นต้น

2. วิธีการที่ 2 ส.ป.ก. อาจมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ โดยจะต้องมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินทับซ้อนลงในเขตปฏิรูปที่ดิน ด้วยเหตุผลดังนี้ คือ

ก. มาตรา 21 ของ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆหรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ดังนั้น คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมมีอำนาจมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเข้าดำเนินการจัดรูปที่ดิน โดยใช้อำนาจตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยประสานงานกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

ข. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามความหมายอย่างกว้างได้รวบรวมเอาเรื่องการปรับปรุงรูปแปลงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต การพัฒนาทางลำเลียงผลผลิตและการพัฒนาระบบชลประทานในแปลงที่ดิน หรือการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไว้ด้วย ดังนั้นในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมีความเหมาะสม ซึ่งมีอยู่หลายพื้นที่ที่สมควรมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางใช้อำนาจตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตรในเขตดังกล่าว

ค. ในปัจจุบันหลังจากการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2532 ทำให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทุกประเภทที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 36 ทวิ แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532) และ ส.ป.ก. ได้ขอให้กรมที่ดินดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินในนามของ ส.ป.ก. ในหลายพื้นที่

ดังนั้น ถ้าพิจารณาจาก มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ในคำนิยามว่า “เจ้าของที่ดิน” ซึ่งหมายความว่า “ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน” แล้ว จะเห็นได้ว่า ส.ป.ก. เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินผืนใหญ่ตามคำนิยามดังกล่าวแล้ว ซึ่ง ส.ป.ก. ในฐานะเจ้าของที่ดินอาจประสานงานให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง พิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีความเหมาะสมเพื่อให้รัฐมนตรีออกประกาศเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 25 ของ กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไปได้

ง. ผลจากการประกาศพระราชกฤษฎีกาเขตโครงการจัดรูปที่ดินทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดินจะทำให้เกิดผลทางกฎหมายที่เกื้อหนุนอันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ กล่าวคือ ที่ดินในเขตนี้จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 39) คือ ห้ามแบ่งแยก และห้ามโอน ขณะเดียวกันเกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินในเขตนี้จะต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเท่านั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2517 ด้วย

อย่างไรก็ตามมีปัญหาข้อกฎหมายที่น่าพิจารณา คือ มีแนวความเห็นว่าจะเกิดความขัดแย้งจากผลของกฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งประกาศใช้ในพื้นที่เดียวกัน ตัวอย่างเช่น ระยะเวลาการห้ามโอน เนื่องจากมาตรา 44 ของกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดระยะเวลาห้ามโอนไว้ 5 ปี แต่มาตรา 39 ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน กำหนดระยะเวลาห้ามโอนไว้ตลอดไป

ปัญหาดังกล่าวจากการศึกษาข้อมูลของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้ข้อสรุปว่า ปัญหาดังกล่าวเคยเกิดขึ้นเมื่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่บางแห่งที่เป็นการจัดที่ดินแปลงใหญ่ โดยกรมที่ดินตาม

มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่มีกำหนดระยะเวลาห้ามโอนเป็นเวลา 10 ปี ตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินแล้ว ตัวอย่างเช่น การดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการชลประทานแม่กลองใหญ่ (จ.สุพรรณบุรี เขต อ.อู่ทอง และ อ.สองพี่น้อง) เมื่อปี พ.ศ. 2529 มีพื้นที่ดำเนินการ 89,302 ไร่ จะถือผลระยะเวลาการห้ามโอนตามกฎหมายที่มีระยะเวลายาวกว่า คือ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเกณฑ์ ดังนั้น กรณีดังกล่าวอาจนำมาใช้ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ โดยถือระยะเวลาการห้ามโอนตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งยาวกว่า คือ ห้ามโอนตลอดไป

ส่วนระเบียบกฎเกณฑ์อื่นๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้วางไว้ให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินถือปฏิบัติ ส.ป.ก. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็อาจจะประสานงานกับสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ในเขตดังกล่าวให้สอดคล้องกันได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(ลงชื่อ) สุทธิพร จิระพันธุ์

(นายสุทธิพร จิระพันธุ์

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ราคาค่าใช้จ่ายในงานพัฒนาระบบชลประทานในไร่นา

กิจกรรม	ราคาต่อไร่	งานคันคูน้ำ (บาท / ไร่)	งานจัดรูปที่ดิน (บาท / ไร่)	ผู้ดำเนินการ
1. งานสำรวจ				¹ กรมที่ดิน ² ผคน.1 - 17 ³ ผวศ.จก.
1.1 สำรวจภูมิประเทศ		35	43	
1.2 สำรวจแปลงกรรมสิทธิ์		20	57 ¹	
1.3 สำรวจปักหลักเขตพื้นที่จัดรูปที่ดิน		-	33 ¹	
2. งานออกแบบ				
2.1 กรมดำเนินการเอง		23	60	
2.2 สำรวจเพื่อออกแบบ		5 ²	30 ³	
2.3 จ้างบริษัทที่ปรึกษา		-	300	
3. งานก่อสร้าง				
3.1 ระบบเปิด		5,000 - 8,000	12,000 - 15,000	
3.2 ระบบปิด (ท่อ PVC)		7,000 - 9,000	-	
3.3 ระบบปิด (ท่อ HDPE)		10,000 - 15,000	-	
4. งานออกโฉนดที่ดิน				
4.1 สำรวจกันเขต		-	144 ¹	
4.2 ออกโฉนด		-	272 ¹	

กลุ่มวิศวกรรม