

สำนักงาน
2674
21 ต.ค. 53

24476
วันที่ 20 ส.ค. 2553
เวลา 13.44

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๒๐๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

รองเลขาธิการ (นายสถิตย์พงษ์)
รับที่ ๘๘๕๒
วันที่ 20 ส.ค. 2553
เวลา 13.10

๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองโดยความยินยอม
ของเจ้าของที่ดิน เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นได้หรือไม่ อย่างไร

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/ป ๗๓๗
ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

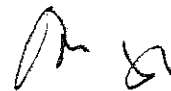
สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อ
ที่ดินของ ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองโดยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน เพื่อนำมาแก้ไข
ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จะอาศัยอำนาจ
ตามกฎหมายอื่นได้หรือไม่ อย่างไร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แต่งตั้งผู้แทน
ไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และมีความเห็น
ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอัษฎพร จารจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบ
รับที่ 994
วันที่ 22 ส.ค. 53
เวลา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๑๐๗

สำนักหลักนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๑๓ ต่อ ๒๓๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๐๒๘๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ผอ. สกษ.

11/อ. ร้อง 8/ส. ร้อง 7/ท. ร้อง ๑

๕๕๔ ลกร

(นางสุภา บุรีสาร)

ผู้อำนวยการ

รักษาการผู้อำนวยการสำนักงาน ๐.๖ 53

(นายสถิตย์พงษ์) (ผู้ดูแล)

รองเลขาธิการ

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เห็นชอบหลักการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค โดยมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ด้วยการจัดซื้อที่ดินและนำมาจัดแก่เกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค จำนวน ๑,๘๘๙ ราย รายละ ๑๕ ไร่ รวม ๒๘,๓๓๕ ไร่ ราคาไม่เกินไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๗๐๐,๑๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งพันเจ็ดร้อยล้านหนึ่งแสนบาท) โดยการเข้าซื้อ มีกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ๒๕ ปี และให้ปลอดดอกเบี้ย ๕ ปีแรก เริ่มชำระหนี้ในปีที่ ๖ ถึงปีที่ ๒๕ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑ ต่อปีของราคาที่ดินที่จัดซื้อ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ส.ป.ก. ได้รับจัดสรรงบประมาณดำเนินการ จัดซื้อที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน ๑,๑๑๐ ราย ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้ เนื่องจากประสบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน โดยมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

๑. อำนาจจัดซื้อที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีเจตนารมณ์ให้ ส.ป.ก. จัดหาที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยการซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๑.๑ เจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมทั่วไปด้วยตนเองมีที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า ๕๐ ไร่ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า ๕๐ ไร่

๑.๒ เจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเพื่อเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่

๑.๓ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือบางส่วนเป็นเพียงการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า ๒๐ ไร่

๑.๔ ถ้าเจ้าของที่ดินรายได้ไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง มีความประสงค์จะคงสิทธิในที่ดินไว้ตามขนาดในข้อ ๑.๑ หรือข้อ ๑.๒ โดยได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ และหากเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่ได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้นนั้น สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนทั้งหมด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้ โดยไม่ต้องคงสิทธิที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

๒. การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ด้วยหลักการเดิมการกำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก ต่อมาได้แก้ไขหลักการใหม่โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดิน ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่เป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอ เป็นหลักก็ได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบกับผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง

๓. ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานทางปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้น ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๔ โดยการจัดหาที่ดิน เพื่อนำมาจัดที่ดินทำกินและอยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง อันถือเป็นการจัดทำ บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง มีอำนาจกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชยในฐานะเอกชน และอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง

๔. การดำเนินงานของ ส.ป.ก.

๔.๑ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือแนวเขตอำเภอเป็นหลักไปแล้วจำนวน ๒๕๔ อำเภอ ภายหลังการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ การตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้เปลี่ยนไปตามหลักการใหม่ โดยตราพระราชกฤษฎีกาเฉพาะพื้นที่ที่จะ ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินของรัฐประเภทป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในขณะเดียวกัน ส.ป.ก. ได้ขอแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งถือแนวเขตอำเภอให้เหลือเฉพาะพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ ให้แก้ไขแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้เหลือเฉพาะพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรณีเป็นที่ดินของรัฐจะเหลือเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับมอบ ส่วนกรณีเป็นที่ดินที่จัดซื้อให้คงไว้เฉพาะ แปลงที่ดินที่ได้จัดซื้อแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕ ที่แก้ไข

๔.๒ ในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะใช้วิธีเจรจากับเจ้าของที่ดิน และจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมขายเท่านั้น และยังไม่เคยใช้อำนาจบังคับกับเจ้าของที่ดิน เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

๕. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจัดซื้อที่ดิน

๕.๑ การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย ปฏิรูปที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดเฉพาะเขตที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐที่ได้รับมอบมาแล้วเท่านั้น ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าว เกือบทั้งหมดเป็นที่ดินไม่มีเอกสารแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น หาก ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดซื้อที่ดิน ตามมาตรา ๒๙ จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในแปลงที่ดินที่จะจัดซื้อก่อน ซึ่งการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินต้องใช้ เวลนานานอย่างน้อย ๑ ปี ในการตรวจสอบและกลั่นกรองตามกระบวนการของหลายหน่วยงาน ในช่วงเวลาที่ใช้ในการประกาศเขตดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินที่ได้เจรจากดกลั่นกันได้มีการ เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ถ้าเจ้าของที่ดินที่เคยยินยอมขายที่ดิน ให้ ส.ป.ก. เปลี่ยนใจไม่ยินยอมขายที่ดิน จะทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ที่คาดว่าจะนำมาปฏิรูปที่ดิน และแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่น่าเสนอ

๕.๒ ในการจัดซื้อที่ดิน ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ได้มีเจ้าของที่ดินและสถาบันการเงินแสดงความประสงค์เสนอขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจจัดซื้อที่ดินตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔ ทำให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินต้องสูญเสียโอกาสได้รับการจัดที่ดินด้วย

๕.๓ การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยการจัดซื้อที่ดินนั้น มีความชัดเจนเกี่ยวกับข้อมูลของเกษตรกรที่ร้องขอความช่วยเหลือทั้งรายชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และงบประมาณในการดำเนินการจัดซื้อ โดยในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ส.ป.ก. ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท แต่การดำเนินการจัดซื้อที่ดินไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ได้ ประกอบกับระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค ได้เปิดโอกาสให้เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกแต่ละจังหวัดมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ที่จะจัดซื้อโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความพึงพอใจของเกษตรกรซึ่งมีคุณสมบัติได้รับการจัดที่ดินเป็นหลัก ตามสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จนถึงปัจจุบันมีเจ้าของที่ดินยินยอมขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. จำนวน ๘,๐๐๒ ไร่ เป็นส่วนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ๓,๑๙๗ ไร่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ๔,๘๐๕ ไร่

๖. ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหารือ เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อที่ดิน เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินทำกินของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักกฎหมาย ดังนี้

๖.๑ ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการจัดหาที่ดิน เพื่อนำมาจัดที่ดินทำกินและอยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง อันถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจะดำเนินการจัดหาที่ดินโดยการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมขายโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเอกชน ได้หรือไม่

๖.๒ เมื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินตามข้อ ๖.๑ แล้ว จะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๔ ในพื้นที่แปลงที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้แล้วหรือไม่อย่างไร

๖.๓ กรณีไม่อาจดำเนินการตามประเด็นหารือข้อ ๖.๑ และ ๖.๒ จะมีข้อกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจจัดซื้อที่ดินเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินทำกินของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินได้ทันกับสภาพปัญหา และสอดคล้องกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่ข้อหารือดังกล่าวเป็นประเด็นที่สืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่มีมติเห็นชอบในหลักการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค โดยมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ดังนั้น ในการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นสำคัญ เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยหลักแล้วส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครองอันเป็นภารกิจหลักของรัฐและดำเนินการให้บริการเป็นการทั่วไป

ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยให้การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(๑) การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ

กรณีนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดให้ดำเนินการได้ใน ๔ กรณี คือ

มาตรา ๑๙ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าววรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้อือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

กรณีนี้หนึ่ง การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีที่สอง การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

กรณีที่สาม การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และ

กรณีที่สี่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน

กรณีนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. ต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเสียก่อน ส.ป.ก. จึงจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน โดยมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

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

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในการจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๒๙ ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อได้

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(มีต่อหน้าถัดไป)

โดย ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๖ ทวิ^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ดังนั้น การดำเนินการของ ส.ป.ก. จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องดำเนินการเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะดำเนินการใดอันเป็นการนอกเหนือหรือเกินกว่าอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ย่อมไม่อาจกระทำได้

กรณีตามข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั้น พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ส.ป.ก. จะสามารถดำเนินการจัดหาที่ดินโดยการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ยินยอมขายโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเอกชนได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีภารกิจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรได้มีที่ทำกินเพื่อยังชีพอย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ และให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้องเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

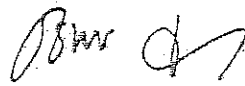
มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของ ส.ป.ก. โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนได้มีการบัญญัติไว้อย่างจำกัดในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ว่าที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่เห็นชอบในหลักการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน ๕ ภาค ก็มอบหมายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การดำเนินการของ ส.ป.ก. จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะดำเนินการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงไม่อาจกระทำได้ กล่าวคือการดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดไว้เท่านั้น ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ที่หาหรือว่า กรณีที่ ส.ป.ก. สามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชนได้ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ อย่างไร และกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนได้ ส.ป.ก. จะสามารถดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อหาหรือในสองประเด็นนี้อีก



(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๓