

ลำดับที่ 30.

มวอ ๒๕๖
Singh
3 มี. 42
10/11/25
5 มี. 42

อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเลิกใช้ร่วมกันหรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ และเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ส่วนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และหน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป แม้ว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

2. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0601/ด10

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำเนียบวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

๑๑ มีนาคม 2537

เรื่อง ทารื้อข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/บ 11896
ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2536

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดิน

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดตั้งผู้แทนไปขึ้นแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวง
มหาดไทย ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพ
ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือไม่ และหน่วยงานการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่
ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว
2. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจออกหนังสือ
แสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้หรือไม่ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2)
ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า

1. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหากเคยมี
เลิกใช้ร่วมกันหรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินดังกล่าว
ย่อมถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกา

27

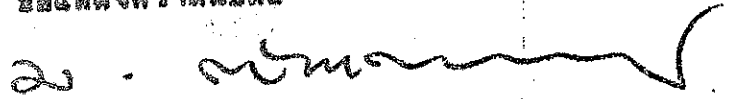
เขตปฏิรูปที่ดินฯ และเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ส่วนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือไม่เปลี่ยนแปลงจากการเป็น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และหน่วยงานราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป แม้ว่าที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

2. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วและในเขตปฏิรูป ที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไป ดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ถ้าราษฎร ดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้ เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ และในการพิจารณาเรื่องนี้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวง เกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบสมแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายไมตรี ดันเต็มกรพันธ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220208-9

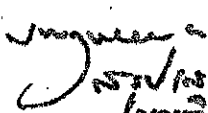
โทรสาร 2241401

2263811-2

990

กษ

30/1/37



นายไมตรี ดันเต็มกรพันธ์

หัวหน้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

31/1/37

1/30/44
ปลัดทนาย, ในที่ประชุมเรื่องความหมายของ
คำในสัญญา, ข้อพิพาท, ข้อพิพาท, ข้อพิพาท (ความ
ในป.ก. ๑๐๐/๑๐๐/๑๐๐)

(นายไมตรี ดันเต็มกรพันธ์)

ผู้อำนวยการกองนิติการ

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0612/67031 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราช

บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

2. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นดังนี้

1. กรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) เมื่อ ส.ป.ก. ไม่มีแผนงานดำเนินการและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินจึงมีอำนาจนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้และโดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นบุคคลตามความในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2) และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. มิใช่ที่ดินที่จัดหาเพื่อนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหามัถกฤต และมึผลกระทบต่อการใช้งานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและ
เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งในปึงบประมาณ 2537 กระทรวงมหาดไทย
(โดยกรมที่ดิน) มีแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร
ในพื้นที่ 14 จังหวัด โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2536 จึงขอให้
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าว เป็นการด่วนด้วย

ในการพิจารณาข้อหาข้อของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวง
มหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม) สรุปความได้ว่า กรมที่ดินประสบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัด
สอบเขตที่สามารถสมบัติของแผ่นดินและการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ครอบครองทำ
ประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกำหนดเขต
ปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก.
ไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ
ได้ แต่จะกำหนดพื้นที่เพียงบางส่วนเป็นเขตดำเนินการ ปัญหาจึงมีว่าที่สามารถสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวที่ถูกถอนสภาพและ ส.ป.ก.
ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการ จะเป็นที่ดินประเภทใด และส่วนราชการใดจะมีอำนาจ
หน้าที่ดูแลรักษา กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
ดังตัวอย่างที่สามารถสมบัติของแผ่นดิน "โลกดวงดี" ในท้องที่ตำบลหาดคำ อำเภอเมือง
หนองคาย จังหวัดหนองคาย ซึ่งทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เนื้อที่ประมาณ 4,550 ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ได้มีพระราช
กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองหนองคายให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่สามารถ
สมบัติของแผ่นดิน "โลกดวงดี" จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย
และในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการรังวัดสอบเขตได้เนื้อที่ประมาณ 2,144 ไร่ สภาพปัจจุบัน
มีราษฎรเข้าไปจับจองเป็นที่อยู่อาศัย ค้าขาย ทำการเกษตร มีการปลูกสร้างอาคาร
บ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงถาวร มีทั้งโรงเรียนและสถานที่ราชการ ส.ป.ก. เห็นว่า

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน"โคกดวงดี" ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 เนื่องจากมีสภาพเป็นชุมชนประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอน
 น.ส.3 ที่ออกทับที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก. จึงไม่ประสงค์จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 "โคกดวงดี" ไปดำเนินการปฏิรูป กรณีจึงมีปัญหว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป
 ที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม
 มาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่ง
 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 แล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพจะกลายเป็นที่
 รกร้างว่างเปล่าซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา 8 แห่ง
 ประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน
 หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยโดย
 กรมที่ดินจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการ
 ทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58
 มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดที่กระทรวง
 มหาดไทยประกาศทำการสำรวจจะครอบคลุมพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป
 ที่ดินไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
 แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งผู้ครอบครองไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน
 ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ไปประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และไม่ได้
 แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 โดยราษฎรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินส่วนมากจะอ้างว่าไม่ทราบว่าจะต้องไปแจ้งหรือ
 ขณะที่มีการประกาศให้ไปแจ้งตนเองไปประกอบอาชีพต่างท้องที่ เป็นต้น ในทางปฏิบัติที่
 กรมที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ในบางจังหวัด เช่นจังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ
 นครราชสีมาฯ กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน
 หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในอำเภอต่างๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป
 ที่ดินด้วย แต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะ
 ดำเนินการเฉพาะบริเวณนอกพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และได้ออกโฉนดที่ดินหรือ
 หนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ทั้งผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค.1

หรือผู้ที่อ้างตามมาตรา 27 ตรี รวมทั้งได้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหลักฐานต่าง ๆ ด้วย แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมายว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้
แก่ราษฎรที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดินฯ และมีได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่ง
ประมวลกฎหมายที่ดินไว้ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกให้
แก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนอันจะเป็นผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและ
สังคมเป็นอันมาก เพราะโฉนดเหล่านั้นได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือหรือนำไปเป็นหลัก
ประกันการกู้ยืมเงินต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ ด้วย กรมที่ดินจึงขอหารือว่า
ในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว กรมที่ดินจะมีอำนาจเดินสำรวจ
เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3 ก.ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มี
หลักฐานสำหรับที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณา
ข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผล
เป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราช
บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือไม่ และหน่วยงานราชการใดเป็นผู้
มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ 2) เห็นสมควรกล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ
ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นพระราช
กฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2532 ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และประเภทที่สองได้แก่
พระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3)
พ.ศ. 2532 ซึ่งจะต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมเว้นแต่ในกรณีที่ว่า เป็นเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และตาม
ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมานั้น พิจารณข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีของพระราชกฤษฎีกา
ประเภทที่หนึ่งซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลักและมีผลให้ เขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่กว้างเกิน
ความประสงค์ของ ส.ป.ก. ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อประเด็นที่หนึ่งพิจารณา
มีลักษณะเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณา

ความในมาตรา 26 (1) แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 26 (1)¹ ได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้าใน
เขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้บังคับ
ในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการ
เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยัง
ไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้
พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมาย
ที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความ
ต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราช
กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ
และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่ง
เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน
โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี
ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำ
ที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนด
เขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก.
มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการ
เพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ผลประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับ
 พืชเมืองใช้ร่วมกันก็ดี ... ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการ
 ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวล
 กฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้"
 ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณ
 สมบัติของแผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกาเสียแล้ว และไม่ว่า
 ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าว
 ที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของ
 แผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกันอีก แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้
 ร่วมกันและพืชเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดิน
 สำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา 26 (1) ได้บัญญัติว่า "... เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่น
 ให้พืชเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี
 ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้" ดังนั้น
 คราวใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 สำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ไม่ต้องจัดที่ดินแปลงอื่น
 ให้พืชเมืองใช้ร่วมกันแทน และที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
 พืชเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป

สำหรับปัญหาที่ว่า หน่วยราชการใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน
 ที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกันและ ส.ป.ก.
 ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะต้องดูแลรักษา
 ที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพ
 เพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พืชเมืองใช้ร่วมกันแทนและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำ
 -----+
 (ต่อจากเชิงอรรถที่ 1)

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4)
 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
 ป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เข้าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้
 และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนให้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

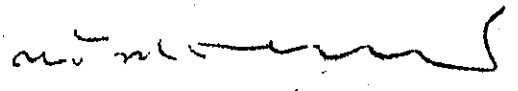
อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็น
เพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขต
การดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูก
ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองให้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูป
ที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตรา
พระราชกฤษฎีกากันขึ้นที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขต
ดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497 ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2)
เห็นว่า เขตปฏิรูปที่ดินหมายถึงเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ
ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไป
ดำเนินการด้วย ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯแล้วและ
ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือ
ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
ไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

-----+
^๒ มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครอง
ที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่
ผู้แจ้งแต่ประการใด

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิใน
ที่ดินตามมาตรา 27 ตรี^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)
ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน^๔

2. 

(นายไนตรี ดันเต็มทวีย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2537

-----+
✓ มาตรา 27 ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และ
วันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์
ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ
แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจังหวัดหรือ
นิสุจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงาน
ที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้ง
การครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงาน
เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจังหวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด
ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม
วรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมา
จากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงมหาดไทย

ที่ นร 0801/1229 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535

1347/2536

753

นย
คพท 1

วันที่	3853
วันที่	23/ 5 / 36
เวลา	11.45 น.

กฏหมาย

ก มท 0612/ 67031



1 ธันวาคม 2536

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กท 10200

เรื่อง ทารื้อข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

- อ้างถึง 1. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เดือนสิงหาคม 2525 เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)
2. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1230 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535

ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างถึง (1) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด และตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างถึง (2) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการขออนุญาตที่ดิน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2513 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 หรือไม่ว่า และหน้ะพระราชกฤษฎีกาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

2. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือไม่ว่า

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

1. กรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับไว้แล้วซึ่งที่ดินแล้วพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอ นั้นทั้งหมด ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เมื่อ ส.ป.ก. ไม่มีแผนงานดำเนินการและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการขออนุญาตที่ดิน กรมที่ดินจึงมีอำนาจนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยหรือประกอบ การทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้และโดยที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอันติ- กรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.บ.ก. มีพื้นที่ดินที่จัดหาเพื่อนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกหมายสั่งแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาล้วนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาโลกกฎหมาย และมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงการพัฒนากฎหมายที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ จึงเรียนมาเพื่อโปรดมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไป

อนึ่ง ในปีงบประมาณ 2537 กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) มีแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ 14 จังหวัด โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2536 ดังนั้น จึงขอได้โปรดพิจารณาปัญหาดังกล่าวเป็นการด่วนด้วย จักขอขอบคุณ

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิชาญ น. ประเสริฐ)

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กองนิติการ

โทร. 2232402

โทรสาร 2223817

แจ้ง ก.ร.ก. ลงวันที่ ๒๕

๒๕ / ๖.๑. / ๓๖

1/3๖ พ.ท. เจริญพร

ก.ร.ก. ลงวันที่ ๒ / ๖.๑. / ๓๖

1/๑๐ พ.ท. เจริญพร / ก.ร.ก. ลงวันที่ ๒๕ / ๖.๑. / ๓๖

(1) 11๓(๒)

25๓๓.๓๕

1/๑๐ พ.ท. เจริญพร

1/๑๐ พ.ท. เจริญพร

๑๓/๑๕
๒๕/๑๐.๓๕