ลำดับที่ 19.

ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

<u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา</u>

1. อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีขอบเขตคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย

2. คำว่า "กฎหมายอื่น" ตามมาตรา 20 (6) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นย่อมหมายถึง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินโดยทั่วไป แต่ไม่มีความหมายรวมถึงการปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 20 (7)

เรื่องที่ 36 (17) S12

242

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.0606/26423 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2525 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความว่า กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ฯ ให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า คณะกรรมการ ฯ จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใดหรือไม่ และคำว่า "ตามกฎหมายอื่น" ตามมาตรา 20(6) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความถึงกฎหมายใดบ้าง และจะรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ กรมที่ดินได้มอบปัญหานี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาแล้ว มีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ 1 มีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยผู้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยให้ผู้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการดังนี้ คือ

1. กรมที่ดิน จัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2. กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

3. การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติกำหนดให้ผู้ได้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น ส่วนการจัดที่ดินของหน่วยงานอื่นโดยที่ผู้รับที่ดินไม่ได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการ ฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึงแต่อย่างใด

ฝ่ายที่ 2 มีความเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ และอนุมัติโครงการ

36

19

จัดที่ดินของทบวงการเมืองนั้นมิได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใด และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการดังกล่าวนี้ไม่ใช้บังคับกับทบวงการเมืองนั้น ๆ แล้ว คณะกรรมการ ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20(1)(2) และ (5) ครอบคลุมไปถึงทบวงการเมืองอื่นด้วย ส่วนคำว่า "กฎหมายอื่น" ตามมาตรา 20(6) ซึ่งบัญญัติว่า "ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น" จะหมายถึงกฎหมายใดบ้างนั้น เห็นว่า ถ้ากฎหมายใดมีบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว คณะกรรมการ ฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะคณะกรรมการ ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้นด้วย แต่ไม่รวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการ ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามมาตรา 20(7) ที่บัญญัติว่า "ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินโดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน กรมการปกครอง และกรมประชาสงเคราะห์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) มาร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการดังกล่าวว่า เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2525 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินตามมาตรา 20(1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการประชุมคณะอนุกรรมการ ฯ ครั้งที่ 2/2525 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2525 คณะอนุกรรมการ ฯ ได้พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ฯ ไม่น่าจะมีแต่เพียงเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20(1) เท่านั้น ควรจะรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตราอื่น ๆ ด้วย ยกเว้นอนุมาตรา (6) และ (10) ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ฯ เป็นการเฉพาะไว้แล้ว คณะอนุกรรมการ ฯ จึงได้มีมติให้นำเรื่องนี้เสนอให้คณะกรรมการ ฯ พิจารณาต่อไป คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาแล้วอนุมัติตามที่คณะอนุกรรมการ ฯ เสนอ และมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการ ฯ รับไปพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่น

เพียงใดหรือไม่ หากมีปัญหาให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความต่อไป อนึ่ง ได้ความจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) ว่า งานที่เกี่ยวกับการวางแผนกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ที่ดินและน้ำ นั้น เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินโดยตรง คณะกรรมการ ฯ ไม่ควรมีอำนาจครอบคลุมถึงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินดังกล่าว และกรมพัฒนาที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. .... โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20(1) และ (2) บางส่วนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาในประการแรกที่ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา 20[1] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ

---

(1) มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน

(2) วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ที่ดินและน้ำ

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(5) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการประเมินราคาที่ดินเพื่อการภาษีบำรุงท้องที่หรือเพื่อกิจการอื่น

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 จะมีขอบเขตครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใด นั้น ปรากฏว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ได้แก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ กว้างขวางกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากมาตรา 20(1)[2] เดิม ซึ่งบัญญัติว่า "(1) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ โดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภค และอื่น ๆ" แต่ในมาตรา 20(1) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่บัญญัติว่า "(1) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน" มิได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ซึ่งแต่เดิมให้มีอำนาจหน้าที่จัดที่ดินเพื่อประชาชน และในมาตรา 20(1) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ ที่จะวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินไว้โดยไม่จำกัดขอบเขตอำนาจเหมือนมาตรา 20(1) เดิม นอกจากนั้น ยังได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในอนุมาตราต่าง ๆ หลายอนุมาตรา เช่น มาตรา 20(3)(4)(5)(6) และ (7) เป็นต้น การแก้ไขเพิ่มเติมดังบัญญัติไว้ในอนุมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เป็นข้อบ่งชี้อีกประการหนึ่งว่า

---

(2) มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ โดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ

(2) วางโครงการเพื่อสงวนและบำรุงที่ดิน

(3) ประสานงานกับทบวงการเมืองซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน

(4) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง

(5) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ และ

(6) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) และ (5)

คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่กรอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นที่มิใช่หน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนด้วย ที่สำคัญก็ได้แก่อำนาจในการอนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง[3] และอำนาจในการควบคุมการจัดที่ดินนี้ไม่จำกัดแต่เพียงควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น ๆ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 20(5) และ (6) ด้วย นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว มาตรา 20(8) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ยังให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการ ฯ ได้ตามที่เห็นสมควร การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20 ดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ หาได้จำกัดอยู่แต่เพียงการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยผู้รับที่ดินจะได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นไม่ เพราะตามมาตรา 20(1) (2) (5) (6) และ (8) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ ในการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นที่เห็นได้ว่ามิให้นำประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน มาใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งกฎหมายมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทบวงการเมืองอื่นโดยเฉพาะ ฉะนั้นจึงเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นย่อมมีขอบเขตคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย

สำหรับปัญหาในประการที่สองที่ว่า คำว่า "กฎหมายอื่น" ตามมาตรา 20(6) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงกฎหมายใดบ้าง และจะรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 20(6) ซึ่งบัญญัติว่า "(6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น" แล้วเห็นว่า คำว่า "กฎหมายอื่น" ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20(6) นั้นย่อมหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินโดยทั่วไป เมื่อกฎหมายนั้นมิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

---

[3] มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

"ทบวงการเมือง" หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ตามประมวลกฎหมายที่ดินไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คณะกรรมการ ฯ ย่อมมีอำนาจควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย ส่วนในปัญหาที่ว่า คำว่า "กฎหมายอื่น" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20(6) จะมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย ดังนั้น คำว่า "กฎหมายอื่น" ในมาตรา 20(6) จึงไม่มีความหมายรวมถึงการปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย การปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 20(7) ถ้าได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็มีอำนาจที่จะปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินได้ เพราะมาตรา 20(7) บัญญัติว่า "(7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย"

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม 2526