

ลำดับที่ 17.

**การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ.2518 (การโอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน**

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป
ที่ดินฯ ในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการโอนสภาพที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้น ตามที่ระบุในแผนที่ท้ายพระ
ราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๔
 (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง
 ใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)

ถึง

กรมที่ดินลงมาถึงที่ นท.๑๖๐๖/๒๑๒๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายที่กรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความเห็นแตกต่างกันในการตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
 เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๒๖ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อใดที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป
 ที่ดินไว้ยังกับในท้องที่ใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินที่อยูภายในเขตพระราชกฤษฎีกา ๖ โดยมีข้อกำหนดในการถอนสภาพตามประมวลกฎหมาย
 ที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดย ส.ป.ก.
 มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ส.ป.ก.นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 ที่กองการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๔ แห่งประมวล
 กฎหมายที่ดิน เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๖ (๑) จึงมีผลเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 ที่ ส.ป.ก.ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดิน
 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป ๖ มาตรา ๒๕ ให้ประกาศเป็นเขตอำเภอ ซึ่งมีเนื้อที่กว้างขวางมาก ถ้า
 ตีความในมาตรา ๒๖ (๑) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูป
 ที่ดิน ๖ แห่งหนใด ก็จะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมากที่พลเมืองยังประโยชน์
 หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วถูกถอนสภาพและทำให้พลเมืองซึ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเป็นการขัดหลักกฎหมาย เพราะที่ดินเหล่านี้ ส.ป.ก.มิได้นำมา
 ปฏิรูป นอกจากนี้ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปปฏิรูปจะต้องทำความเข้าใจโดย
 ฆานสภาพมาก่อนว่า ที่ดินดังกล่าวยังมิได้ใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่หรือไม่ ส่วนกรมที่ดิน
 มีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ๖ นั้น จะถูกถอนสภาพ
 หักอำเภอ เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูป ๖ มาตรา ๒๕ ให้ตั้งเขตอำเภอเป็นหลัก และที่ดิน
 อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกถอนสภาพตามมาตรา ๒๖ (๑) นั้น มี ๒ กรณี คือ ที่ดินอันเป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้
 ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยัง
 ไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อใดจัดทำที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้
 ร่วมกันใหม่โดยคณะกรรมการ ๖ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการ
 กฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การตีความของกฎหมายดังกล่าวของ ส.ป.ก. หรือของกรมที่ดินจะชอบด้วยเหตุผล
 และหลักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว

โดยได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงและบทบัญญัติ (ส.ป.ก.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง และกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ คือ เมื่อใดที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นทั้งหมดหรือเฉพาะที่ดินเท่าที่ ส.ป.ก. ต้องเวนคืนมาปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๕๕ (๑) บัญญัติให้การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา โดยให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบมาด้วยพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ดังนั้น แม้ว่าการเวนคืนในวรรคสามจะมีผลให้ที่ดินของอำเภอเป็นหลักเป็นอันเพียงพอเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเขตในการจัดอันมีความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลังที่ ส.ป.ก. จะดำเนินการต่อไป ส่วนผลของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีผลตั้งแต่วันที่ในมาตรา ๒๖ (๒) ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดิน

(๑) มาตรา ๕๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็น

พระราชกฤษฎีกา
ในพระราชกฤษฎีกาการเวนคืนที่ดิน ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบมาด้วยพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา
การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินความวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรม ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรม เป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือของเช่าที่ดินของผู้น้อมประกอบเกษตรกรรม อยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตกำไรต่ำ เป็นเกณฑ์ ในการจัดอันมีความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง
ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีอัตรา และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ในเสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลบังคับ

(๒) มาตรา ๕๖ เมื่อใดที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่เพียงเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือโดยเฉพาะสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอยู่ หรือยัง ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อใดที่ดินแปลงนั้นในพลเมืองใช้ร่วมกันแต่เพียงเมืองและกรรมกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ได้ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยมีผลตั้งแต่วันที่ในมาตรา ๒๖ (๒) ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์โดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมีผลตั้งแต่วันที่ในมาตรา ๒๖ (๒) ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

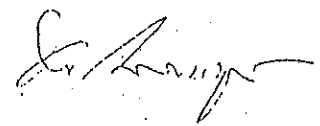
ในกรณีทางราชการยังต้องใช้ที่ดินก่อนได้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือถูกยึดมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอันความประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินอันถูกยึดจากเจ้าพนักงานหรือที่ดินที่ไร้เจ้าของ ให้เป็นเขตป่าไม้วางความรับผิดชอบไว้ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจ

จากบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นย่อมเป็นเหตุผลซึ่งว่า ความดังกล่าวแห่งเฉพาะ
ลักษณะที่ ๒ เหล่านี้ เพราะที่ดินการลักษณะที่ ๑ นั้น เมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือได้
เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
ที่ดินดังกล่าวย่อมหมดสิ้นไป และการถอนสภาพที่ดินในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือ
เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมืองแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมือง
ใช้ร่วมกันแทน ส่วนที่ดินการลักษณะที่ ๒ นั้น เนื่องจากพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่หรือที่ดินยัง
ไม่เปลี่ยนสภาพ ดังนี้ เพื่อมิให้พลเมืองที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องเดือดร้อน กฎหมายจึง
กำหนดเงื่อนไขว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเมื่อ
คณะกรรมการ ฯ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว

ส่วนการที่จะพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ฯ จะมีผลเป็นการถอน
สภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเพียงใด
นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่
เมื่อที่ดินใดเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
ย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้น

อาศัยเหตุผลตามหลักกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๒)จึงเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในท้องที่ใดแล้วพระราชกฤษฎีกา
ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในทอ
นั้นการที่ระบุใบแทนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด



(นายอมร จันทรมุนต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๕