

ลำดับที่ 5.

การตีความมาตรา 28

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา การห้ามตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ถ้ามีการฝ่าฝืนก็ไม่ได้ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์ หรือมีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติไว้ ถ้า คปก. อนุญาตให้ทำได้ ก็ย่อมจะบังคับตามมาตรา 28 วรรคสองอีกไม่ได้ ดังนั้น การอนุญาตหรือไม่ อนุญาตในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ คปก. จะประสงค์ให้มีผลตามมาตรา 28 วรรคสอง หรือไม่

๗

๖ กรกฎาคม 2520

NOI ๐1

เรื่อง ขอให้ตีความตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- อ้างถึง 1. หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กส.0304/1404
ลงวันที่ 29 มีนาคม 2520
2. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความมาก ที่ สร.0601/2134
ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2520

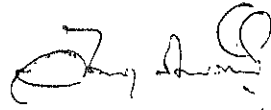
สิ่งที่ส่งมาด้วย มันทึกเรื่องการตีความมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อ้างถึง ได้ขอให้
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาตการทำนิติกรรมเกี่ยวกับ
ที่ดินย้อนหลังของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการที่คณะกรรมการได้อนุญาต
การทำนิติกรรมย้อนหลังไปแล้วจะมีผลใช้ไ้เพียงใด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มี
หนังสือขอให้จัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ถึงความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 7)
ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวไม่เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด เพราะคณะกรรมการ ฯลฯ อาจอนุญาตได้ ถ้าฝ่าฝืนจึงมี
ผลตามมาตรา 28 วรรคสอง แต่การฝ่าฝืนไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิด
แก่ประการใด ดังนั้นการอนุญาตหรือไม่อนุญาตในเรื่องนี้จึงอยู่ที่คณะกรรมการ ฯลฯ จะประสงค์
ให้มีผลตามมาตรา 28 วรรคสอง หรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน)
และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจง
ข้อเท็จจริง รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามมันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ อนึ่ง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เพื่อ
ทราบความระเบียบเรียบร้อยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(นายวิฑูรย์ รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

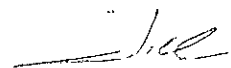
รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206 - 9

พวงกะออม / พิมพ์ / ทาน



เรื่อง การตีความมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือที่ กส.0304/1404
ลงวันที่ 29 มีนาคม 2520 ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความตามมาตรา 28 แห่ง
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาต
การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินอันเนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการที่
คณะกรรมการกฤษฎีกาการดำเนินการตามข้อหลังไปแล้วจะมีผลเพียงใด

ขอเท็จจริงตามหนังสือที่แจ้งไปมีว่า มาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราช
บัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ภายในระยะเวลาสามปี
นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้นับทั้ง ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย
ด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดการกระทำความผิดใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับ
อนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย" แต่ในการประกาศ
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นครั้งแรกในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก การประสานงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับกรมที่ดินยังไม่คล่องตัวทำให้เจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ที่
เป็นเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดดังกล่าวอนุญาตการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดการกระทำความผิดซึ่งที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินไปโดยไม่ทราบว่าจะต้องขออนุญาตคณะกรรมการก่อนเป็นจำนวน 344 ราย
จึงขัดกับมาตรา 28 ดังกล่าว

เมื่อ ส.ป.ก.ติดต่อกับกรมที่ดินให้ระงับการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไว้และได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา
คณะกรรมการมีมติอนุญาตย้อนหลังให้การดำเนินการนั้นเป็นผลใช้ได้ตามมาตรา 28 ดังกล่าว
แต่กรมที่ดินเห็นว่า เพื่อให้การทำนิติกรรมที่คณะกรรมการลงมติย้อนหลังมีผลใช้ได้โดยไม่เกิด
ปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติซึ่งแก้ในภายหลัง การจะมีการตีความเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ
ในการอนุญาตการดำเนินการตามข้อหลังไว้เป็นหลักฐาน ส.ป.ก.จึงเสนอปัญหามาให้คณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 7) ได้ฟัง
ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)
และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏว่า ในเรื่องนี้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมเฝ้าระวังมิให้ ส.ป.ก.หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า
คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตย้อนหลังได้หรือไม่ ถ้าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า
กระทำได้ ก็ให้ถือว่าคณะกรรมการอนุญาต

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้พิจารณาปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา 28⁽¹⁾วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติหน้าที่ในเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ห้ามมิให้มีการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มาตรา 25⁽²⁾ ไข้มังคัม หังยี เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ผลของการฝ่าฝืน มาตรา 28 วรรคหนึ่งดังกล่าว มิใช่ปฏิบัติไว้เพียงใด มาตรา 28 วรรคสองว่า ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น จำมีการฝ่าฝืนดังกล่าว และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวาง การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม คณะกรรมการฯ อาจมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน พักการรื้อถอนเสียได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม

(1) มาตรา 28 ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ให้อยู่กับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดการะเมิดใด ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

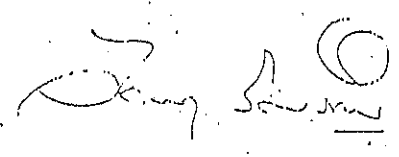
ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือจัดดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็น
การฝ่าฝืนกฏาาในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการ
ปฏิรูปที่ดินเมื่อเกมกรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจ
ตั้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียไ้ภายในระยะเวลาที่กำหนด
ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย
มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้
และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนี้ด้วย

(2) มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

၇၃၁

๗๓๗

คณะกรรมการฯฯฯ มีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว
 จะเริ่มการตั้งค่าไถ่ตามข้อ 1 ได้ และต้องเป็นผู้ชำระค่าไถ่ภายในการฟ้องร้องในคราว ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่า
 การชำระตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ถ้ามีการชำระก็ไม่ได้ทำให้ผิดกรรมที่หาไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือ
 มีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา 28 วรรคสอง มีอยู่ก็ไว้ ถ้าคณะกรรมการฯฯฯ
 ฯลฯ ละเลยทำให้ไม่ได้ ก็ย่อมจะบังคับตามมาตรา 28 วรรคสองอีกไม่ได้ ตั้งแต่การอนุญาตหรือ
 ไม่อนุญาตในเรื่องนี้จึงอยู่ใต้คณะกรรมการฯฯฯฯ จะประสงค์ให้มีผลตามมาตรา 28 วรรคสอง
 หรือไม่



(นางวัฒนา รักษวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม 2520



วันที่ 20 / 20 / 20
เวลา 9.00 น.

0304/1404

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

29 มีนาคม 2520

เรื่อง ขอให้ติดตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยตามมาตรา 28 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ให้บังคับห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายควยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะคิดพื้นที่ใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย"

ในการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นครั้งแรกในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก การประสานงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับกรมที่ดินยังไม่คล่องตัว ทำให้เจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดดังกล่าวอนุญาตการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะคิดพื้นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปโดยไม่ทราบว่าจะต้องขออนุญาตคณะกรรมการก่อนเป็นจำนวน 344 ราย จึงขัดกับมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เมื่อ ส.ป.ก. ติดต่อกับกรมที่ดินให้เร่งดำเนินการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเอาไว้แล้ว ได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา และคณะกรรมการมีมติอนุญาตย้อนหลังให้การทำนิติกรรมนั้นมีผลใช้ได้ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

บัดนี้ กรมที่ดินได้หารือมาว่า เพื่อให้การทำนิติกรรมที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงมติอนุญาตย้อนหลังมีผลใช้ได้โดยไม่เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติขึ้นอีกในภายหน้า ควรจะมีการชี้แจงความหมายไว้เป็นหลักฐานให้ชัดเจนถึงอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการอนุญาตการทำนิติกรรมย้อนหลัง

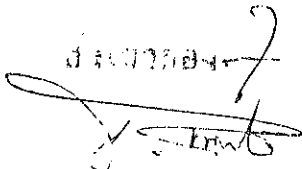
ฉะนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เกี่ยวกับ

/อำนาจในการ.....

ในการอนุญาตการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินย้อนหลังของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการที่คณะกรรมการได้อนุญาตการทำนิติกรรมย้อนหลังไปแล้วจะมีผลใช้ได้เพียงใด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

31 มีนาคม 1990




คณบดีการ

โทร. 2785360 ต่อ 43, 44

(นายจำลอง มณีรัตน์) รองอธิการบดี
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
อาคารเรียน ๕๐๑ ถนนพระราม ๕ เขตบางพลี กรุงเทพฯ 10710

