

ลำดับที่ 13. < LWS.13 >

การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันในที่ดิน ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. คำว่า “จำหน่ายด้วยประการใด ๆ “ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมหมายถึง การกระทำที่เป็นการ “จำหน่าย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ เท่านั้น ส่วนคำว่า “ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ “ ก็จะต้องหมายความถึง การก่อให้เกิดภาระติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1429 และมาตรา 1434 เช่น การจำนองและการจำยอม เป็นต้น

ที่ สร.๐๖๐๑/๓๖๒๕

๐๐1๐๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอใบเท็จจริง ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๓

เรื่อง การตีความมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กส.๑๒๐๔/๔๔๔๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๓

(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๒๓๐๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันในที่ดิน ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่อ้างถึง ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า การจำหน่าย ครอบครองที่ดิน ใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มีความหมายเพียงใด หมายความว่า การกระทำหรือนิติกรรมใดบ้าง และหมายความรวมถึงการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วยหรือไม่ นั้น

บันทึก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า "การจำหน่ายครอบครองที่ดิน ใด ๆ" หมายความว่า การกระทำที่ เป็นการ "จำหน่าย" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้ และ "การจำหน่าย" ไม่หมายความรวมถึงการแบ่งแยกที่ดิน ในนามเดิม ส่วน "การก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ" หมายความว่า การก่อให้เกิดภาวะติดพันตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๙ และมาตรา ๑๔๓ เช่น การจำนองและการจำยอม เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจง ขอเท็จจริง รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้นำมาพร้อมหนังสือนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แล้วทราบตามระเบียบมาด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

11/๑๓/๒๓

(นายอนุสรณ์ จันทร์สมบุรณ์)

15

13

บันทึก

เรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระที่ดินที่เกิน ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ
ที่ กส.จ๒๐๔/๕๔๔๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า คำว่า "จำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิด
ภาระที่ดินใด ๆ" ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔
มีความหมายเพียงใด หมายความว่า การกระทำหรือนิติกรรมใดบ้าง และคำว่า "จำหน่าย"
ดังกล่าว หมายความว่ารวมถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหา
ดังกล่าวประกอบกับทั้งคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
(กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ปัญหาที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากการ
สูญเสียสิทธิในที่ดินและต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม
และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องแก้ปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อรวมเกษตรกรใหม่ที่ดินทำกิน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองให้มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของ
กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้ตลอดไป กฎหมายนี้จึงได้บัญญัติห้าม
เพื่อมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปโดยง่าย เช่น ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งห้ามจำหน่ายด้วยประการใด ๆ
หรือก่อให้เกิดภาระที่ดินใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก
คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย เป็นต้น การที่มาตรา ๒๔ ห้ามจำหน่าย
ด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระที่ดินใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า

(๑) มาตรา ๒๔ ภายหลังระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขต
ปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ไขบังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิด
ภาระที่ดินใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ
หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

สำเนาถูกต้อง
กรมการที่ดิน
๒๕๒๕

เป็นการยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการให้กรรมสิทธิ์ซึ่งมาตรา ๑๓๓๖^(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ดังนั้น มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด

โดยเหตุนี้ สำหรับปัญหาแรก จึงมีความเห็นว่า คำว่า "จำหน่ายด้วยประการใด ๆ" ตามมาตรา ๒๔ นี้ย่อมหมายความว่าถึงการกระทำที่เป็นการ "จำหน่าย" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ เท่านั้น ส่วนคำว่า "ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ" ก็จะต้องหมายความว่าถึงการก่อให้เกิดภาระติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๒๔^(๓) และมาตรา ๑๔๑๔^(๔) เช่น การจำนอง และภาระจำยอม เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่สอง เห็นว่า เมื่อใดที่มีความเห็นแย้งเนื่องมาจากปัญหาแรกแล้วว่าการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมไม่เป็นการ "จำหน่าย" ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมมิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป และเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา ๓๕^(๕) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้คำว่า ".....จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้....." ก็จะเห็นได้ว่า หากมาตรา ๒๔ ต้องการห้ามการแบ่งแยกที่ดินอยู่แล้ว ย่อมจะต้องระบุคำว่า "แบ่งแยก" ไว้ในมาตรา ๒๔ นี้ด้วย เช่นเดียวกับ ที่นั่น คำว่า "จำหน่าย" ในมาตรา ๒๔ ดังกล่าวจึงต้องไม่หมายความว่าถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วย

(๒) มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดคามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิชักชวนมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๓) มาตรา ๑๔๒๔ อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้

(๔) มาตรา ๑๔๑๔ ท่านให้นามมาตรา ๑๓๔๔ ถึงมาตรา ๑๓๕๕ และมาตรา ๑๓๕๗ ถึงมาตรา ๑๔๐๐ มาใช้บังคับถึงการระงับหนี้ในอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม

(๕) มาตรา ๓๕ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกลงทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าหากถูกต้อง
ต้นฉบับ ลงวันที่
๒๕/๖/๖๕

สำหรับความเห็นที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม) ชี้แจงว่า หากคำว่า "จำหน่าย" ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว
นี้ไม่หมายความรวมถึงการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมแล้ว ที่ดินจะถูกแบ่งเป็นแปลงน้อยและ
มีการโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลที่มีชื่อเกษตรกรได้ นั้น โดยที่ปรากฏว่า มาตรา ๒๔ นี้เอง
ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายควยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินใน
เขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย
ทั้งนี้โดยมีได้กำหนดขนาดของเนื้อที่หากเป็นแปลงเล็กเท่าใดแล้วก็จะสามารถโอนไปได้โดย
ไม่ต้องได้รับอนุญาต ดังนั้น การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจึงไม่น่า
จะเป็นปัญหาในเรื่องนี้ เพราะการโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการโอนที่แปลงเล็ก
แปลงน้อยเพียงใดก็จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการ
มอบหมายก่อนเสมอไป

(นายอมร จันทอรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อันว่าคม ๒๕๒๓

สำเนาถูกต้อง

๑๖/๕

สมพร พิมพ์/ตาม

๑๒๐๘/๕๕๘๗
ที่ กษ ๑๕๐๔/๙๔๙๖

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๓

เรื่อง การให้ความหมาย ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

เรียน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- ที่ส่งมาว่า
๑. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการตีความคำพิพากษาในการขอเช่าที่ดินตามพระราช ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
 ๒. มีปัญหาขอความเห็นการตีความคำว่า "จำนำ" ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ด.) ประสงค์จะให้คำปรึกษาหารือ กับสำนักงานกฤษฎีกาเกี่ยวกับความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ความว่า เมื่อการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ส่งมาว่าดังนี้

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอเรียนมาโดยที่

๑. คำว่า "จำนำ" หมายความว่า ทรัพย์สินใด ๆ ที่มอบให้เพื่อการเช่าที่ดิน

มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ มีความหมายเป็นข้อใด หมายถึงการเช่าที่ดิน

๒. การที่ความคำว่า "จำนำ" ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ นั้นมีความหมายเป็นการเช่าที่ดินในทางใด ความแนวทางการตีความของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้นมีความหมายนี้จะถูกต้องหรือไม่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากขอเป็นประการใดขอแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบด้วย ที่รอกษ ๑๕๐๔/๙๔๙๖

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(นาย... ..)

ผู้อำนวยการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นาย... ..
โทร. ๒๕๐๖๖๖

สำเนาถูกต้อง
๑๒๐๘/๕๕๘๗
๑๒/๙๕

รับ พ/ท
๕๕
๑๒/๙๕
๑๒/๙๕