

ด่วนที่สุด

ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๕๓๓๔



สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ กันยายน ๒๕๖๔

เรื่อง ขอส่งแนวทางการพิจารณากรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางการพิจารณากรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก จำนวน ๑ ฉบับ

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้จัดส่งแนวทางการพิจารณากรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีทางเข้าออก เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน ให้องค์กรในสังกัดทราบและถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขปัญหาที่ดินไม่มีทางเข้าออกตามแนวทางดังกล่าว กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) สามารถนำเรื่องเสนอต่อ คปจ. ได้เพียง ๑ - ๒ ครั้งต่อปี ประกอบกับปัจจุบันได้มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการพิพาทที่ดินไม่มีทางเข้าออกเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัด ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้ปรับปรุงแนวทางการพิจารณาแก้ไขปัญหากรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออกใหม่ โดยเพิ่มให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้มีอำนาจในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การพิจารณาสะดวกและรวดเร็วขึ้น ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองพิษณุโลก ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๕/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๘ เห็นว่า ส.ป.ก. ไม่อาจผลักภาระให้เกษตรกร ซึ่งเป็นคู่กรณีต้องไปตกลงค่าทดแทนระหว่างกันเองได้ จึงขอยกเลิกแนวทางการพิจารณากรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออกตามหนังสือที่อ้างถึง และขอให้จังหวัดโปรดแจ้งให้ ส.ป.ก.จังหวัด ทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางการพิจารณากรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออกฉบับใหม่แทน รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายเศรษฐเกียรติ กระจ่างวงษ์)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร./โทรสาร ๐๒ ๒๘๑ ๖๐๐๒

สำเนานี้เรียน ที่ กษ ๑๒๐๔/ ๕๕๓๓๔

ลงวันที่ ๒๔ ก.ย. ๒๕๖๔

ผู้ว่าราชการจังหวัด ๗๒ จังหวัด

แนวทางการพิจารณา กรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) ข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้อำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร เป็นของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้มอบหมายหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ปทจ.) ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ เรื่อง มอบหมายหน้าที่และอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดิน ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน สัณ วนที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ประกอบกับศาลปกครองพิษณุโลก ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๖๕/๒๕๖๕ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๖/๒๕๖๘ กรณีพิพาทเกี่ยวกับ ทางเข้าออกในแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยศาลปกครองพิษณุโลกได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับหน้าที่ และอำนาจของ ส.ป.ก. โดยสรุปได้ว่าตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากจะมีเป้าหมายสำคัญให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการใช้ประโยชน์ ในการถือครองที่ดินแล้ว ยังรวมถึงการที่รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร รายได้ของเกษตรกร ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและลด ความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่จะเป็นการส่งเสริมให้การผลิตและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร เป็นไปอย่างเท่าเทียม คือการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และต้องมีเส้นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะเพื่อการสัญจร การนำเครื่องจักรกลทางการเกษตรเข้าออกพื้นที่ และลำเลียงผลผลิตทางการเกษตรออกสู่ทางสาธารณะ โดยที่ ส.ป.ก. ไม่อาจฉกฉวยให้เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณี ต้องไปตกลงค่าทดแทนระหว่างกันเองได้ เพราะเหตุ แห่งปัญหาพิพาทในคดีเกิดจากการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ และที่ดิน ก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย การที่ ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยไม่มีทางเข้าออก แปลงที่ดินเป็นการดำเนินการทางปกครองที่มีความผิดพลาดจนเหตุให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ดังนั้น เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส.ป.ก. จึงได้กำหนดแนวทางการพิจารณากรณีที่ดินไม่มีทางเข้าออก ดังนี้

๑. กรณีเส้นทางที่ถูกปิดเป็นทางที่ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจในการพิจารณา ให้ ส.ป.ก. มีหนังสือแจ้ง ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีเส้นทางที่ถูกปิดเป็นทางสาธารณะประโยชน์เดิม ให้ ส.ป.ก.จังหวัด มีหนังสือแจ้ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษา คุ้มครอง และป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการแก้ไขปัญหาคดีที่มีการปิดทางสาธารณะ ดังกล่าว ทั้งนี้ความเป็นทางสาธารณะประโยชน์นั้น พิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กล่าวคือ ทางสาธารณะประโยชน์นั้น ต้องมีขึ้นก่อนมีการประกาศให้พื้นที่บริเวณนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหากทางที่ ใช้ประโยชน์อย่างทางสาธารณะประโยชน์นั้น มีขึ้นภายหลังประกาศเขตให้พื้นที่ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ความเป็นทางสาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพย่อมไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน ในป่าสงวนแห่งชาติให้กลายเป็นทางสาธารณะแต่อย่างใด โดยเทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๙๘/๒๕๖๘

๒. กรณีแปลงที่ดินที่ปิดทาง ยังไม่ได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งให้ผู้ครอบครองที่ดินให้เปิดเส้นทาง (โดยทำเป็นหนังสือยินยอมไว้เป็นหลักฐาน) หากผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้ดำเนินการในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ้องเป็นคดีแพ่ง ให้ผู้ครอบครองที่ดินยกเลิกการกระทำปิดทางและหรือทำการเปิดเส้นทางเข้าออกของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน จาก ส.ป.ก. (แปลงที่ไม่มีทางเข้าออก) โดย ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการวัดแก้ไขเนื้อที่และรูปแปลงที่ดินดังกล่าว โดยกำหนดให้ปรากฏเส้นทางเข้าออกเพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดิน (แปลงที่ไม่มีทางเข้าออก) ใช้เป็น หลักฐานอ้างอิง และสัญจรผ่านเข้าออกแปลงที่ดินได้โดยสะดวก โดยให้ ปทจ. ผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย มีอำนาจเปลี่ยนแปลงขอบเขตและขนาดที่ดินของแปลงที่ดินที่ปิดทาง ตามความเหมาะสม เพื่อกำหนดเป็นเส้นทางเข้าออกได้ในขณะจัดที่ดินให้แปลงที่ปิดทาง ตามข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔

๓. กรณีแปลงที่ดินที่ปิดทาง ส.ป.ก. ได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ โดยไม่ปรากฏรูป เส้นทางในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความมีอยู่ของเส้นทางที่ประชาชนทั่วไปใช้โดยปกติ เช่น แผนที่ต้นร่าง (ส.ป.ก./สร.๙ ก.) แผนที่แปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม (ส.ป.ก./สร.๕ ก.) ผลการอ่านแปลตีความแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศย้อนหลังจากสำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน (สผส.) ภาพถ่ายสภาพพื้นที่ ภาพถ่าย เส้นทางหรือบันทึกถ้อยคำของบุคคลผู้อาศัยในบริเวณดังกล่าว หรือหลักฐานอื่นๆ

๓.๑ หากมีเส้นทางมาก่อนการจัดที่ดิน กล่าวคือ ปรากฏร่องรอยการเป็นทางที่มีการใช้สัญจร และยังมีการใช้เส้นทางเพื่อสัญจรแต่ไม่ได้มีการกันทางไว้ จึงเป็นการจัดที่ดินโดยไม่ได้มีการกันทางเข้าสู่แปลง เกษตรกรรมเอาไว้ ซึ่งเป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ได้เคยรังวัดโดยการนำชี้ของเกษตรกรที่ไม่ได้กันทางเอาไว้ จึงเป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในการแก้ไขรูปแปลง เพื่อให้ที่ดินแปลงด้านในมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ โดย ส.ป.ก. ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงพื้นที่โดยรอบให้เกิดผลกระทบกับเกษตรกรอื่นน้อยที่สุด และพิจารณาถึงประโยชน์ของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ ให้ ปทจ. ผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายดำเนินการ โดยถือปฏิบัติตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๑๐๒๙/๒๕๖๖ เรื่อง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและ โฉนดเพื่อการเกษตร

๓.๒ หากไม่มีเส้นทางเข้าออกมาก่อนการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการ แก้ไขปัญหาตามหน้าที่และอำนาจในการจัดที่ดินให้มีทางเข้าออกแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

๓.๒.๑ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบว่า เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินและไม่มีทางเข้าออก เคยมีข้อตกลง มีการจ่ายค่าทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อสร้างทางเข้าออกกับแปลงที่ดินของเกษตรกร ที่ได้รับการจัดที่ดินในการกำหนดให้เป็นทางเข้าออกกันมาก่อนหรือไม่ หากพิสูจน์หรือเชื่อได้ว่ามีข้อตกลง ให้ ส.ป.ก.จังหวัด กำหนดให้เป็นเส้นทางเข้าออกตามข้อตกลง

๓.๒.๒ หากไม่มีข้อตกลงกันมาก่อน ให้ ส.ป.ก.จังหวัด กำหนดเส้นทางเข้าออกโดยต้อง คำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของเกษตรกรที่ใช้เส้นทางเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด กับแปลงที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินและถูกกำหนดให้เป็นเส้นทางเข้าออก เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้กำหนดเส้นทางที่จะใช้เป็นทางเข้าออกแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการ ดังนี้

๑) ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ปทจ.) ผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย ตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗/๒๕๖๗ เรื่อง มอบหมายหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย เกี่ยวกับการสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สั่ง ณ วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๗ มีหนังสือแจ้งให้เกษตรกร แปลงที่ถูกกำหนดให้เป็นเส้นทางเข้าออก ทราบและยินยอมให้ ส.ป.ก. ดำเนินการทำเส้นทางในที่ดินแปลงดังกล่าว เฉพาะส่วนที่จะกันเป็นทางเข้าออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและ สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) และนำเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อแก้ไขรูปแปลงและจำนวนเนื้อที่ในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ และจัดทำคำขอสละสิทธิที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. ๔-๕๒ ก.) เฉพาะส่วนเส้นทางเข้าออก

๒) หากพ้นกำหนดและเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑) ให้ คปจ. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด (แล้วแต่กรณี) ดำเนินการสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่กันเป็นทางเข้าออก โดยถือปฏิบัติตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๕๐๑๑ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๗ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจาก เกษตรกรฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้า ทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕

๓) กรณีเกษตรกรที่ถูกสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไม่ใช่สิทธิอุทธรณ์ หรือยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดเวลา หรือยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาและผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แล้ว เห็นว่าคำอุทธรณ์รับฟังไม่ขึ้น ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการทำเส้นทางเข้าออกต่อไป

๔. ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียงว่าประสบปัญหา ไม่มีเส้นทางเข้าออกด้วยหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นในคราวเดียว

๕. ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงใดมีทางเข้าออกที่ดินอยู่ก่อนแล้ว แต่ที่ดิน แปลงดังกล่าวถูกแบ่งแปลง เป็นเหตุให้แปลงใดแปลงหนึ่งไม่มีทางเข้าออกไปสู่ทางสาธารณะ เกษตรกรที่ได้รับ การจัดที่ดินแปลงนั้นมีสิทธิเรียกร้องให้ ส.ป.ก.จังหวัด กันทางเข้าออกได้เฉพาะในที่ดินแปลงที่ได้แบ่งแยก แปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าทดแทนฯ แต่อย่างใด