# คำอธิบาย

## พระราชบัญญัติ

## การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

# AGRICULTURAL LAND REFORM ACT

## AND EXPLANATION

จัดทำโดย สำนักกฎหมาย
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

# คำอธิบาย

## พระราชบัญญัติ

## การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

# AGRICULTURAL LAND REFORM ACT

## AND EXPLANATION

จัดทำโดย สำนักกฎหมาย
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

# คำนำ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม แก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ด้วยการนำที่ดินของรัฐหรือนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อนำที่ดินนั้นมาจัดให้เกษตรกร ผู้ไร้ที่ดินทำกิน กฎหมายปฏิรูปที่ดินได้มีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว 2 ครั้ง ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2519 และฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2532 โดยได้มีบทบัญญัติในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน แบ่งขั้นตอนการปฏิบัติงานเป็น 4 ด้าน คือ การนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนและการอุทธรณ์ การจัดหาที่ดินของรัฐ โดยการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การจัดที่ดินให้กับเกษตรกร สถาบันเกษตรกร โดยวิธีการให้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ การจัดให้บุคคลทั่วไปสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การควบคุมสิทธิในที่ดิน การโอน การตกทอดทางมรดก และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการพัฒนา โดยอาศัยกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 ได้มีการตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย

ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ใน ส.ป.ก. สอดคล้องและเป็นไปแนวทางเดียวกัน ส.ป.ก. จึงได้มีการจัดทำคำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Act and Explanation ) ในรูปแบบคำอธิบายเรียงมาตรา ตั้งแต่มาตราแรกจนถึงมาตราสุดท้าย (มาตรา 1 ถึง มาตรา 48) พร้อมทั้งคำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนข้อหารือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบคำอธิบายดังกล่าว

ทางคณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ( Agricultural Land Reform Act and Explanation ) เล่มนี้จะได้ให้ความรู้ ความเข้าใจและเป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องไม่มากก็น้อย

อย่างไรก็ตาม คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Act and Explanation) เล่มนี้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายเท่านั้น ส่วนการจะปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้องนั้น จะต้องศึกษา ทำความเข้าใจ ตรวจสอบและยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ

**คณะผู้จัดทำ**

# คำนิยม

หนังสือคำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สำนักกฎหมายจัดทำขึ้นนี้เป็นเอกสารที่ดีและอยากเห็นมานานแล้ว เนื่องจากที่ผ่านมาการตีความตัวบทของ พ.ร.บ. นี้ ทำให้เกิดความหลากหลายของกระบวนการตัดสินใจในการอนุมัติ อนุญาต ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของพี่น้องเกษตรกรและประชาชนตลอดมา ดังนั้นคำอธิบายสำหรับการตีความที่เป็นทิศทางและมาตรฐานเดียวกันของความเข้าใจ การรับรู้ และการแสวงหาข้อเท็จจริงตามตัวบทของ พ.ร.บ. นี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวด

หนังสือนี้ง่ายต่อการอ่านและทำความเข้าใจเนื่องจากแยกทำคำอธิบายเป็นรายมาตรา และยังแบ่งออกเป็นหมวดตาม พ.ร.บ. สะดวกต่อการเปิดหา นอกจากนี้ในแต่ละตัวบทยังได้แทรกตัวอย่างคำพิพากษา ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

โอกาสนี้ขอขอบคุณสำนักกฎหมายที่ได้ริเริ่มและจัดทำหนังสือคำอธิบายนี้จนสำเร็จเรียบร้อย และหวังว่าคำอธิบายนี้จะก่อให้เกิดความเข้าใจในการทำงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและก่อประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยิ่งขึ้นไปในอนาคต

**(ดร.วิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข)**

**เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

# คำนิยม

การนำกฎหมายไปปฏิบัติทั้งผู้ใช้และผู้ถูกบังคับใช้ สิ่งที่เป็นปัญหา คือ การต้องตีความหรือทำความเข้าใจวัตถุประสงค์หรือนิยามของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น การจัดทำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อองค์กร บุคลากร และราษฎรทั่วไปเป็นอย่างยิ่ง

ท้ายนี้ ขอขอบคุณสำนักกฎหมาย ที่ได้จัดทำคำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คำอธิบายจะช่วยให้แนวทางการปฏิบัติหรือความเห็นทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ นี้ จะได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความโปร่งใสต่อผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายต่อไป

**(นายสุรชัย ยุทธชนะ)**

**รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

# สารบัญ


| บทที่ | หน้า |
|---|---|
| 1. มาตรา 1 ถึง มาตรา 5 | 1-25 |
| 2. หมวด 1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<br>(มาตรา 6 ถึง มาตรา 11) | 26-35 |
| 3. หมวด 2 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<br>(มาตรา 12 ถึง มาตรา 23) | 36-105 |
| 4. หมวด 3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<br>(มาตรา 25 ถึง มาตรา 39) | 106-221 |
| 5. หมวด 4 อุทธรณ์<br>(มาตรา 40 ถึง มาตรา 46) | 222-232 |
| 6. หมวด 5 บทกำหนดโทษ<br>(มาตรา 47 ถึง มาตรา 48) | 233-239 |
| 7. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532<br>มาตรา 14<br>มาตรา 15 | 240-243 |
| 8. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา<br>ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<br>และคำพิพากษาประกอบคำอธิบายที่น่าสนใจ | 244-271 |
| 9. บรรณานุกรม | 272-273 |

**คำอธิบายรายมาตรา**

**พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518**

***มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518"***

**คำอธิบาย**

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ (เมื่อ พ.ศ. 2518) ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

หลังจากนั้นได้มีการแก้ไข 2 ครั้งใน พ.ศ. 2519 และใน พ.ศ. 2532 ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ (หน้า 47-50) เล่ม 93 ตอนที่ 144 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2519

เหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ และมีบางประการได้แก่เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วน เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

2) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ (หน้า 12-23) เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 8 กันยายน 2532

เหตุผลในการประกาศใช้ ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่าจะจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่สมัครใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่และการนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่า ยังไม่มีแนวทางที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใดและเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง อนึ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและแนวทางในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

***มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป***

**คำอธิบาย**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 54 วันที่ 5 มีนาคม 2518 ว่าให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 เป็นต้นไป

***มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน***

**คำอธิบาย**

เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว บทกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จะต้องใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้แทน แต่ในกรณีที่บทกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใด ๆ ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติก็ยังคงใช้บังคับได้

***มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้***

***"การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การปฏิรูปที่ดิน[1] หมายถึง การจัดระบบการถือครองที่ดินทั้งระบบ โดยการยกเลิกระบบเดิม และกำหนดเป็นระบบขึ้นใหม่ เพื่อให้ระบบใหม่สามารถตอบสนองความต้องการตามวัตถุประสงค์ ปฏิรูปที่ดินอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรม การผังเมือง หรือเกษตรกรรมก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่จะหมายถึงเพื่อการเกษตร

**การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**[2] ในทางวิชาการแบ่งความหมายออกได้ 2 แบบ ได้แก่

1) ความหมายอย่างแคบของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน ทั้งที่เป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิสำหรับการเช่าที่ดินเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรรายเล็กรายน้อย ผู้ซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยการนำที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่ หรือการรวบรวมที่ดินของรัฐมาขายให้เกษตรกรหรือให้เกษตรกรทำประโยชน์ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง

2) ความหมายอย่างกว้างของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดินทั้งในลักษณะกรรมสิทธิ์และสิทธิการเช่า ซึ่งดำเนินการจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองเพียงพอแก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินเพื่อความเป็นธรรม ให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น การจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรม ปรับปรุงการใช้แรงงานในการเกษตรและส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร

---

[1] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, <u>กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</u>, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), น.5.

[2] เพิ่งอ้าง, น.6-7.

ระบบสหกรณ์ การจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร รวมทั้งการพัฒนาการศึกษาและจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคด้วย เพราะเห็นว่า การให้ความหมายอย่างแคบอาจไม่ช่วยให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเป็นสิ่งที่จัดทำเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตการเกษตรและการพัฒนาประเทศ ซึ่งก็เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรด้วย

จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายและความหมายของการปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นตามความหมายอย่างแคบหรือความหมายอย่างกว้าง จะมีองค์ประกอบหลักเหมือนกัน คือ การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินจากคนที่มีที่ดินมากเกินความจำเป็นส่งผ่านไปให้ผู้ที่มีที่ดินน้อยหรือไม่มีที่ดินเลย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินและเกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอาจจะเป็นการยกเลิกนายทุนโดยสิ้นเชิง (Land to the tillers) หรือ การกระจายแบบกำหนดการถือครองที่ดิน (The ceiling redistributive model) ก็ได้ ส่วนการดำเนินการอย่างอื่น คือ การดำเนินการเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อช่วยให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมบูรณ์ขึ้น โดยทั่วไปแล้วการปฏิรูปที่ดินมีการดำเนินการที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินหลายอย่าง ซึ่งก็คือการปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างกว้าง เพราะการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก็เพื่อสนับสนุนให้การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ เพราะหากมีเพียงการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน เมื่อเวลาผ่านไปแล้วเกษตรกรก็อาจจะยังยากจนอยู่เช่นเดิม เศรษฐกิจยังตกต่ำ ซึ่งเป็นการบ่งบอกว่าการดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจะดำเนินอาชีพให้ประสบความสำเร็จต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้แก่ ความรู้ด้านวิชาการเกษตร การจัดรูปที่ดิน การตลาด สินเชื่อ สหกรณ์และการพัฒนาชนบท หากไม่พัฒนาโครงสร้างเหล่านี้ไปพร้อมกันการปฏิรูปที่ดินคงจะประสบความสำเร็จได้ยาก ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินหากเป็นไปตามความหมายอย่างแคบย่อมไม่ช่วยให้การปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ เพราะแค่การกระจายการถือครองโดยไม่ดำเนินกิจกรรมอย่างอื่นด้วย ย่อมไม่มีประโยชน์ที่จะปฏิรูปที่ดินเพียงเท่านั้น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจะต้องดำเนินไปเพื่อการเพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตร และเพื่อการพัฒนาประเทศ การปฏิรูปที่ดินจึงควรเป็นไปตามความหมายอย่างกว้าง[3]

ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ข้างต้น จึงเป็นไปตามการปฏิรูปที่ดิน

[3] เทียมทัน อุณหะสุวรรณ์, “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.34-36.

เพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างกว้าง เพราะมีทั้งการจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต โดยสามารถจำแนกสาระสำคัญตามความหมายที่ระบุไว้ ดังนี้[4]

1) การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน

2) ดำเนินการโดยรัฐ เพื่อนำที่ดินของรัฐ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อ และที่ดินที่รัฐเวนคืนจากเจ้าของที่มิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ

3) ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือสถาบันเกษตรกร โดยการให้เช่าซื้อ ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์

4) รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม โดยการปรับปรุงทรัพยากรปัจจัยการผลิต การผลิต และการจำหน่าย

โดยสรุป การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมี 2 ส่วน ได้แก่ (1) การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน โดยการที่นำที่ดินของรัฐ ที่ดินซึ่งได้จัดซื้อ หรือเวนคืนจากผู้ที่มีที่ดินเกินความจำเป็นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือที่มีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ วิธีการกระจายการถือครองคือ ได้กำหนดเพดานการถือครองไว้ หากเกินนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนเพื่อนำที่ดินมาจัดสรรได้ และ (2) การช่วยเหลือเกษตรกร โดยการพัฒนาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ไม่ว่าจะช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต ด้านชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร เช่น ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพ พัฒนาสถาบันเกษตรกร พัฒนาสินเชื่อ การสาธารณูปโภคบางประการ เช่น เส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ เป็นต้น กิจกรรมสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเหล่านี้ก็เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด[5]

***"เขตปฏิรูปที่ดิน" หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

พระราชกฤษฎีกาเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ การกำหนดที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องประกาศในพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจ

[4] โกวิทย์ พวงงาม, <u>การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน</u> (กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อปปี้ 2548), น. 31.

[5] สุทธิพร จีรพันธุ, "การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย," ฉบับที่ 263 <u>เอกสารปฏิรูปที่ดิน</u>, น.25-26 (2540).

ตามมาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาได้ โดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ให้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา เขตปฏิรูปที่ดินมีความหมายครอบคลุมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกำหนดเขตที่ดินทั้งอำเภอหรือทั้งตำบลก็ได้ (กำหนดตามความในมาตรา 25 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเฉพาะท้องที่ส่วนหนึ่งส่วนใดตามลำดับ[6] การประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอหรือทั้งตำบลเป็นการประกาศก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งหลังจาก พ.ศ. 2532 การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

และในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้หมายความว่าจะมีเฉพาะที่ดินที่สามารถออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ได้เท่านั้น ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอาจสามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ กล่าวคือ ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ทั้งมิได้แจ้งความ ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้[7]

ที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินรัฐ หรือที่ดินที่รัฐซื้อจากเอกชนหรือที่ดินที่รัฐเวนคืนจากเอกชน ที่ดินของเอกชนแม้จะตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากรัฐมิได้ซื้อมาจากเอกชนหรือไม่ได้ทำการเวนคืน รัฐจะนำที่ดินของเอกชนนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ เช่น ส. เป็นเจ้าของที่ดินที่มี ส.ค. 1 ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหากเจ้าของที่ดินที่มี ส.ค. 1 ประสงค์จะโอนที่ดินให้รัฐเพื่อการปฏิรูปที่ดินก็ได้ แต่จะต้องมีการทำหนังสือสละการครอบครองให้แก่รัฐ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ส. ได้ทำหลักฐานยกที่ดินพิพาทให้แก่ ส.ป.ก. การที่ ส. ได้ครอบครองที่ดินพิพาทตั้งแต่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอชุพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 จะมีผลใช้บังคับจน ส. ถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ. 2533 อ. บุตรของ ส. ได้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินแปลงพิพาทตลอดมา ฟังไม่ได้ว่า ส. หรือ อ. บุตร ได้สละการครอบครอง

[6] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 282/2518.

[7] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 781/2535.

ที่ดินพิพาท ที่ดินจึงยังเป็นของ อ. ส.ป.ก. ไม่อาจนำที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้[8]

รายละเอียดการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน กำหนดไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัตินี้

***"ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ การบริหารจัดการที่ดินรัฐแต่ละประเภทจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ได้แก่[9]

1) ที่ป่าไม้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจดูแล

2) ที่อุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจดูแล

3) ที่แม่น้ำ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 มีกรมเจ้าท่ากระทรวงคมนาคม เป็นผู้มีอำนาจดูแล

4) ที่ทางหลวง เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มีกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจดูแล

5) ที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มีกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจดูแล

---

[8] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 561/2542.

[9] มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ "การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ" https://kb.psu.ac.th สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565.

6) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมี ส.ป.ก. เป็นผู้มีอำนาจดูแล

7) ที่ดินนิคมสร้างตนเอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้มีอำนาจดูแล

8) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีอธิบดีกรมที่ดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจดูแล

9) ที่สาธารณประโยชน์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2551) มีนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจดูแล

นอกจากนี้ยังมีคำว่า “ที่สงวนหรือที่หวงห้าม” การสงวนหรือการหวงห้าม หมายถึง การกันหรือการกำหนดเขตที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าไว้ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ของทางราชการ โดยรัฐออกกฎหมายกำหนดหรือกันเขตของรัฐแปลงใดแปลงหนึ่งไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้ใช้เป็นที่ทหาร สงวนหวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์[10] เมื่อมีการหวงห้ามแล้วอาจจะยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม หากทางราชการยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ แต่ถ้าได้มีการหวงห้ามแล้วและทางราชการเข้าใช้ประโยชน์แล้ว จะทำให้ที่ดินมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ[11]

“ที่ดินของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นี้ ได้ให้นิยามไว้ โดยเป็นการให้ความหมายไว้กว้าง ๆ 3 ประเภท ดังนี้

1. ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งหมายถึง ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กล่าวคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น[12]

2. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

---

[10] “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” http://203.114.121.13:8085/ebook/Storage/84/download/part_2.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565.

[11] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256-257/2538.

[12] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512.

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

3. ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือที่ดินในเขตป่าซึ่งกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

แต่อย่างไรก็ดี ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. สามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อาจจัดเป็นที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้

**ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่[13]

1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นพลเมืองใช้ร่วมกันโดยได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว รายละเอียดการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรากฏในมาตรา 26 (1)

2) ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ โดยได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังให้นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินแล้ว รายละเอียดการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินปรากฏในมาตรา 26 (2)

3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี การนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีรายละเอียดในมาตรา 26 (3)

[13] สุทธิพร จีรพันธุ, อ้างแล้ว เชิงอรรถ ที่ 5, น.27-28.

4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คือที่ดินในเขตป่าซึ่งกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีรายละเอียดตามมาตรา 26 (4)

***"เจ้าของที่ดิน" หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ในที่นี้หมายถึงเอกชนซึ่งมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งที่มีกรรมสิทธิ์และมีสิทธิครอบครอง

***"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา***

**<u>คำอธิบาย</u>**

เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงสัตว์น้ำ

ส่วนกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดให้กิจการอื่นเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดให้ 1) การปลูกสวนป่า 2) การเพาะเห็ด เป็นเกษตรกรรมตามความหมายของคำว่า "เกษตรกรรม" ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

***"เกษตรกร" หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย***

**คำอธิบาย**

คำว่า เกษตรกร ในความหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

2) บุคคลผู้ยากจน

3) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม

4) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

ทั้งนี้ บุคคลตาม 2) -4) จะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535[14] เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาผู้ที่จะเป็นเกษตรกรเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่ คปก. กำหนดในการประชุม คปก. ครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่องที่ 3.6 ได้มีมติ กำหนดอัตรารายได้ผู้ยากจนตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ให้หมายถึงผู้มีรายได้ขั้นต่ำ/คน/ปี ตามที่คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (พชช.) กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอนุมัติให้ ส.ป.ก. ปรับอัตรารายได้ขั้นต่ำของผู้ยากจน ให้เป็นไปตามอัตรารายได้ของ ผู้ยากจน ตามที่ พชช. กำหนดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ถ้าได้มีการปรับอัตราใหม่) โดยไม่ต้องนำเสนอ คปก. อนุมัติอีก

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

[14] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 91 หน้า 1, 28 สิงหาคม 2535.

สรุปได้ว่า เกษตรกร มี 2 ประเภท ได้แก่ 1) เกษตรกรโดยแท้ กล่าวคือ ผู้ซึ่งประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก และ 2) ผู้ซึ่งถือว่าเป็นเกษตรกร ได้แก่ ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และบุตรของเกษตรกร ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ความเป็น “เกษตรกร” ถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเกษตรกรจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากบุคคลใดไม่มีคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรตามบทนิยามดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่มีสิทธิจะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับ “เกษตรกร” เช่น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 51/2557**

การพิจารณาว่า ม. และ น. มีคุณสมบัติตามกฎหมายที่จะมีสิทธิได้รับ ส.ป.ก.4-01 หรือไม่ เห็นว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติความหมายของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และบัญญัติความหมายของคำว่า “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย และพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร (1) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด (2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม (3) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ม. เพียงแต่เคยครอบครองที่ดินเมื่อ พ.ศ. 2522 แต่ปัจจุบันได้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้าง รับขนคนงานเป็นหลัก โดยได้รับเงินค่าจ้างจาก

บริษัทคนงานนั้น และไม่ได้เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเลยมากกว่า 20 ปี ส่วน น. มีอาชีพขายหมูอยู่ในตลาด เพียงแต่ให้เงิน บ. เพื่อทำการเกษตรกรรมอยู่บ้าง แต่มิได้ระบุชัดว่าเป็นค่าอะไร และไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทมากกว่า 20 ปี ดังนั้น ม. และ น. จึงไม่ใช่ “เกษตรกร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 มาตรา 3 เพราะ ทั้ง ม. และ น. ไม่ใช่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก (เกษตรกรโดยแท้) และไม่เป็นผู้ที่ถือว่าเป็นเกษตรกรซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เมื่อ ม. และ น. ไม่เป็นเกษตรกร จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน การออก ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ ม. และ น. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2558**

มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จัดให้ผู้ฟ้องคดีให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะพิจารณามีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและการทำประโยชน์ในที่ดินไว้ชัดแจ้งแล้ว พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ให้มีที่ดินทำกินและใช้ที่ดินทำกินให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการบริษัทและมีรายได้ต่อปีประมาณ 1,200,000 บาท โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากการทำธุรกิจ และยังมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพแล้วนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามความหมายของคำว่าเกษตรกร ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบข้อ 4 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตร ตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 การมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และการมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินพิพาท จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11718/2553**

บทนิยามตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักประเภทหนึ่ง กับบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักอีกประเภทหนึ่ง ทั้ง พ.ร.ฎ.กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัษฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มุ่งหมายให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรม เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ในขณะที่จำเลยยื่นคำขอและคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จำเลยมีที่ดินเป็นของตนรวม 12 แปลง มีเนื้อที่รวม 314 ไร่เศษ จำเลยจึงไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท เพราะมิใช่ผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ในการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาและระเบียบฉบับดังกล่าว

แม้จะเป็นเกษตรกร แต่จะเป็นเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่นั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพียงแต่ซื้อที่ดินจากบุคคลอื่นไม่ทำให้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่น

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5537/2561**

ที่ดินพิพาทเดิมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แล้วกรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดสรรให้เกษตรกรทำกินตามกฎหมาย ดังนั้น หากเป็นกรณีที่โจทก์ซื้อที่ดินพิพาทมาจากบุคคลอื่นตามที่กล่าวอ้างก็เป็นการซื้อขายที่ดินของรัฐ ไม่อาจอ้างสิทธิใช้ยันต่อรัฐได้ และหากประสงค์จะขอเข้ารับการจัดสรรที่ดินต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรเข้าถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 19 (7) และมาตรา 36 ทวิ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 ซึ่งไม่แน่นอนว่าโจทก์จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินรวมทั้งได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 ไม่ จึงเป็นกรณีที่จะต้อง

มีการพิจารณาต่อไปว่า ผู้ใดอยู่ในฐานะที่จะได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 ที่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายทางอาญาตาม ป.วิ.อ. มาตรา 2 (4)

ปัจจุบันเกษตรกรผู้จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ หรือรับโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) (7) (10) (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคหกแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532[15]

***“สถาบันเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์***

**<u>คำอธิบาย</u>**

สถาบันเกษตรกร มีความหมาย 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มเกษตรกร ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 มาตรา 5 หมายความว่า บุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรและจดทะเบียนโดยสมาชิกจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่กลุ่มเกษตรกรนั้นดำเนินการอยู่

2. สหกรณ์การเกษตร หมายถึง สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้มีอาชีพทางการเกษตรรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และจะต้องการรวมตัวกัน มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด[16] โดยผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น

[15] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 158 ง หน้า 1, 15 กรกฎาคม 2564.

[16] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33.

ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้จะมาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน เพื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์[17]

3. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร หมายถึง สหกรณ์การเกษตรกรตั้งแต่ 5 สหกรณ์ขึ้นไป ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกัน[18] และการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ได้มีมติให้เข้าร่วมในการจัดตั้งชุมนุมชุมนุมสหกรณ์นั้นได้[19]

กล่าวโดยสรุปสถาบันเกษตรกรเป็นรูปแบบของหน่วยธุรกิจที่รวมกันทำกิจกรรมเป็นกลุ่มซึ่งอาจได้รับการผลักดันจากรัฐบาลหรือรวมกลุ่มด้วยความสมัครใจเพื่อช่วยเหลือกลุ่มสมาชิกและดำเนินการให้เกิดประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของเกษตรกรผู้เป็นสมาชิก ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มในด้านการผลิต การตลาด การแปรรูปและกิจกรรมอื่น ๆ ในตลาดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ทั้งนี้ รัฐบาลก็สามารถเข้าช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้สะดวกเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรตามนโยบายของรัฐ โดยสถาบันเกษตรกรเหล่านี้ โดยปกติมีวัตถุในการจัดตั้ง ดังนี้[20]

1) เพื่อดำเนินธุรกิจด้านการเกษตร เช่น การรวม รับซื้อ การแปรรูป และการขายผลผลิต คล้ายๆ กับพ่อค้าคนกลาง แต่กำไรที่ได้จากการดำเนินการของสถาบันเกษตรกรจะเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิก ในรูปของเงินปันผลตามสัดส่วนของธุรกิจที่สมาชิกทำกับสถาบัน

2) เพื่อลดต้นทุนทางด้านการตลาดและเพิ่มอำนาจการต่อรองในการขายผลผลิต การทำธุรกิจด้านการตลาดของสถาบันเกษตรกร มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างเกษตรกรรายย่อยเพื่อทำธุรกิจ ตั้งแต่การรับซื้อ รวบรวม แปรรูป และขายผลผลิตผ่านสถาบันเกษตรกร ทำให้มีอำนาจการต่อรองมากกว่า เนื่องจากเป็นการซื้อขายกันคราวละ มาก ๆ ทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง

3) เพื่อเพิ่มการแข่งขัน เนื่องจากการตั้งสถาบันเกษตรกรขึ้นมานั้น มีลักษณะคล้ายพ่อค้าคนกลาง ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งกันในการซื้อผลผลิตจากเกษตรกรมากขึ้นกว่าเดิม เป็นการแก้ไขปัญหาการกดราคาสินค้าของเกษตรกร มาตรฐานการผลิต การคำนวณปริมาณการกำหนดราคา การกำหนดคุณภาพของผลิตผลดีขึ้น ส่งผลให้เกษตรกรรายย่อยได้รับความยุติธรรมมากขึ้น

---

[17] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 34.

[18] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 101.

[19] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 102.

[20] ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, https://dspace.bru.ac.th/xmlui/bitstream/handle/123456789/3877/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%2014.pdf?sequence=14&isAllowed=y , สืบค้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2565.

***"การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การเช่าที่ดิน คือ การที่บุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่ายินยอมให้ผู้หนึ่งซึ่งเรียกว่าผู้เช่าใช้ที่ดิน และยอมรับเอาประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินนั้น ประโยชน์ที่ได้รับอาจเป็นเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่น เช่น ให้เช่าที่นา รับข้าวเปลือกเป็นค่าเช่า เป็นต้น

การเช่าช่วงที่ดิน คือ การที่ผู้เช่าซึ่งเช่าที่ดินของผู้อื่น แล้วนำที่ดินนั้นออกให้บุคคลที่สามเช่าที่ดินต่ออีกทอดหนึ่ง และผู้เช่าได้รับค่าเช่าจากผู้เช่าช่วงนั้น

การทำนิติกรรมอื่นเพื่อเป็นการอำพรางการเช่า ซึ่งนิติกรรมอำพราง หมายถึง การทำนิติกรรมหนึ่งเพื่อปกปิดนิติกรรมอีกนิติกรรมหนึ่งเอาไว้ จะต้องบังคับตามกฎหมายของนิติกรรมที่ถูกปกปิด (อำพราง) ไว้ ในกรณีมีการทำนิติกรรมอย่างอื่นเพื่อปกปิดการเช่าไว้ เช่น ก. ทำสัญญาจ้าง ข. ให้มารับจ้างทำนาให้ แต่แท้จริงแล้ว ก. นำที่ดินออกให้ ข. เช่า เพื่อทำนา เช่นนี้ จะต้องนำกฎหมายว่าด้วยการเช่ามาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามมาตรา 155 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยสรุป การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงหมายถึง การเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตร การเช่าที่ดินช่วงเพื่อทำการเกษตร หรือการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรแต่ได้แสดงออกว่ากระทำนิติกรรมอย่างอื่น เพื่อปกปิดการเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรนั้นไว้

***"ค่าเช่าที่ดิน" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

สิ่งดังต่อไปนี้ สามารถจ่ายเป็นค่าเช่าที่ดินซึ่งผู้เช่าที่ดินให้เป็นค่าตอบแทนการใช้ที่ดินแก่ผู้ให้เช่าที่ดิน

1. ผลผลิตเกษตรกรรม หมายถึง สิ่งที่ได้จากการทำเกษตรกรรม และรวมถึงผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรกร[21]

2. เงิน

3. ทรัพย์สิน หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ ทรัพย์สินที่มีรูปร่าง เช่น ที่ดิน บ้าน รถ ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง เช่น กระแสไฟฟ้า หุ้นของบริษัท สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

4. ประโยชน์อื่นอันอาจคำนวณเป็นเงิน สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน[22] ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

**ค่าเช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน**

ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีการจัดให้เกษตรกรได้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการให้ใช้ที่ดินสำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งต้องจ่ายค่าตอบแทน เมื่อ ส.ป.ก. กับผู้เช่าตามสัญญาเช่าเพื่อเกษตรกรรม หรือสัญญาเช่าเพื่อกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องฯ จะจ่ายค่าตอบแทนในรูปของค่าเช่า เนื่องจากเบื้องหลังของค่าเช่าเป็นค่าตอบแทนตามหลักทั่วไปของสัญญาโดย ส.ป.ก. ได้กำหนดอัตราค่าเช่าแยกไปตามประเภทที่ดิน หรือประเภทของสัญญา ดังนี้

1. ค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินของรัฐ

ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และ การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 41 กำหนดว่า อัตราค่าเช่า ให้ใช้ตามอัตราที่ ส.ป.ก. ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ คปก.

คปก. ได้มีมติเห็นชอบอัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินของรัฐ ในการประชุม คปก. ครั้งที่ 5/2564 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 และ ส.ป.ก. ได้จัดทำประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินของรัฐ ประกาศเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2565 กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน ดังนี้

1) ที่ดินที่เช่าที่มีเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ ให้คิดค่าเช่าอัตราไร่ละ 100 บาทต่อปี

---

[21] “ผลผลิตเกษตรกรรมที่สำคัญในประเทศไทย” https://www.geocities.ws/sci123th/science.html สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2565.

[22] ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าพนักงานของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 4.

2) ที่ดินที่เช่ามีเนื้อที่เกินกว่า 15 ไร่ นอกจากการคิดค่าเช่าตามข้อ 1 แล้ว ให้คิดค่าเช่าสำหรับที่ดินส่วนที่เกินในอัตราร้อยละ 0.1 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์ในปีที่จัดทำสัญญาเช่า โดยให้คิดค่าเช่าขั้นต่ำไร่ละ 100 บาทต่อปี และค่าเช่าชั้นสูงไม่เกินไร่ละ 600 บาทต่อปี

3) กรณีคำนวณค่าเช่ามีเศษเงิน เศษของบาทให้ปัดขึ้นเป็นหนึ่งบาท ทั้งนี้ อัตราค่าเช่าปรับปรุงตามการปรับปรุงบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์

2. ค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาค และที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ ส.ป.ก. ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และ การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 41 กำหนดว่า อัตราค่าเช่าให้ใช้ตามอัตราที่ ส.ป.ก. ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของ คปก.

คปก. ได้มีมติเห็นชอบอัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำหรับที่ดินอื่นนอกเหนือจากที่ดินของรัฐ ในการประชุม คปก. ครั้งที่ 5/2564 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 และ ส.ป.ก. ได้จัดทำประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาค และที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ ส.ป.ก. ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2564 ได้กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน ดังนี้

1) อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินบริจาค และที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ ส.ป.ก. ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คิดค่าเช่า โดยอ้างอิงมูลค่าที่ดินตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์ในปีที่จัดทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในอัตราค่าเช่าต่อปี เช่น[23]

- ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์ในปีที่จัดทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 2,000 บาท/ไร่ อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 60 บาท/ไร่/ปี
- ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์ในปีที่จัดทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 2,001-5,000 บาท/ไร่ อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 66 บาท/ไร่/ปี
- ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์ในปีที่จัดทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกินกว่า 1,000,000 บาท/ไร่ อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 600 บาท/ไร่/ปี

[23] รายละเอียดตามประกาศ ส.ป.ก. เรื่อง อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินของรัฐ ประกาศเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2565.

2) อัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประเภทที่ดินพระราชทาน ให้คิดค่าเช่าอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ของราคาที่ดินที่ ส.ป.ก. กำหนดมูลค่าที่ดินให้กับสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ (ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินของกรมธนารักษ์ในปีที่ ส.ป.ก. ได้รับที่ดินพระราชทาน)

3) กรณีคำนวณค่าเช่ามีเศษเงิน เศษของบาทให้ปัดขึ้นเป็นหนึ่งบาท

3. อัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคห้า และมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกอบกับข้อ 10 แห่งระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 และมติที่ประชุม คปก. ในการประชุมครั้งที่ 5/2564 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564 ได้ออกประกาศ คปก. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2565[24] โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนเป็นไปตามบัญชีแนบท้ายประกาศ เช่น กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางเกษตร อัตราค่าตอบแทนร้อยละ 0.5 ของมูลค่าทรัพย์สิน เป็นต้น

***“เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง” หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองโดยมิได้ให้ผู้อื่นเช่า หรือมิได้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อทำการเกษตรกรรม โดยเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองนั้น จะต้องเป็นผู้ลงทุนและได้รับผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง คือ มีความเสี่ยงในการเข้าทำเกษตรกรรมนั้น การมีที่ดินแต่ให้ผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์โดยเก็บค่าเช่าหรือได้รับผลประโยชน์อย่างอื่น เช่น ให้เช่าทำนา ขอข้าว 10 กระสอบเป็นค่าตอบแทนต่อไร่ เช่นนี้ มีแต่ได้ผลประโยชน์ ไม่มีความเสี่ยงว่าจะขาดทุน จึงไม่นับว่าเป็นผู้ประกอบ

[24] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 61 ง หน้า 35 16 มีนาคม 2565.

เกษตรกรรมด้วยตนเอง บทนิยามนี้หมายความรวมถึงเจ้าของที่ดินซึ่งจ้างแรงงานเพื่อทำเกษตรกรรมในที่ดินของตนเองด้วยแต่ต้องได้ควบคุมดูแลการดำเนินการเกษตรกรรมด้วยตนเอง

***"บุคคลในครอบครัวเดียวกัน" หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ***

**<u>คำอธิบาย</u>**

คู่สมรส หมายถึง สามี หรือภริยา ซึ่งได้สมรสกันถูกต้องตามกฎหมาย

การสมรส คือ การที่ชายและหญิงยินยอมเป็นสามีภริยากันและได้จดทะเบียนสมรสกัน โดยแสดงการยินยอมนั้นให้ปรากฏโดยเปิดเผยต่อหน้านายทะเบียนและให้นายทะเบียนบันทึกความยินยอมนั้นไว้ด้วย[25] ซึ่งเงื่อนไขการสมรส มีดังนี้

1) ชายและหญิงต้องมีอายุครบ 17 ปีบริบูรณ์[26]

2) ชายและหญิงจะต้องไม่เป็นผู้วิกลจริต[27]

3) ชายและหญิงจะต้องไม่เป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงต่อกัน หรือเป็นพี่น้องกัน[28]

4) ผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมจะสมรสกันไม่ได้[29]

5) ชายหรือหญิงจะสมรสซ้อนไม่ได้[30]

6) ชายและหญิงจะต้องยินยอมเป็นสามีภริยากัน[31]

7) ผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดา ผู้รับบุตรบุญธรรม หรือผู้ปกครองให้ความยินยอมในการสมรส แล้วแต่กรณี[32]

นอกจากนี้ในระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และ การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 4 ยังได้ให้บทนิยามคำว่า "คู่สมรส" หมายความรวมถึงชายหรือหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยมิได้จดทะเบียน

---

[25] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1457 และ มาตรา 1458.

[26] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448.

[27] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1449.

[28] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1450.

[29] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1451.

[30] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1452.

[31] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1458.

[32] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1456.

สมรส กล่าวคือ นอกจากคู่สมรสที่ได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายแล้ว ยังให้หมายถึงชายหรือหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาโดยที่มิได้จดทะเบียนสมรสด้วย

**ผู้สืบสันดาน** คือ ผู้ที่มีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้มีสิทธิจะได้รับมรดกของเจ้ามรดก อันได้แก่ ลูก หลาน เหลน ลื่อ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะทายาทชั้นบุตร ผู้สืบสันดานที่มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย บุตรที่เกิดจากบิดามารดที่จดทะเบียนสมรสกันโดยชอบด้วยกฎหมาย

2. บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรอง เป็นบุตรของบิดาโดยสายโลหิต แต่บิดามารดามิได้จดทะเบียนสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บิดาให้การรับรองว่าเป็นบุตร

3. บุตรบุญธรรม[33]

และในระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และ การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 4 ได้ให้บทนิยามคำว่า บุตร หมายความรวมถึง บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วของผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน และบุคคลที่ผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรดังกล่าวได้รับเป็นบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสิบปีหรือบุตรบุญธรรมที่ผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้รับบุตรบุญธรรมนั้นตายก่อนครบกำหนดสิบปีและมีเหตุอันสมควรให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน กล่าวคือ บุตรนอกจากบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ให้หมายความรวมถึงบุตรที่บิดารับรอง ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วตามข้อ 2. ข้างต้น และบุตรบุญธรรมตามข้อ 3. ข้างต้น แต่บุตรบุญธรรมที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการโอน หรือรับมรดกสิทธิจากเจ้าของที่ดิน จะต้องเป็นบุตรบุญธรรมมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือหากเจ้าของที่ดินตายก่อนการเป็นบุตรบุญธรรมครบ 10 ปี แต่มีเหตุอันสมควรให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน

ทั้งนี้ ผู้สืบสันดานทั้ง 3 ประเภทข้างต้นจะต้องยังไม่บรรลุนิติภาวะ จึงจะอยู่ในความหมายของคำว่า “บุคคลในครอบครัวเดียวกัน”

**การบรรลุนิติภาวะ** บุคคลย่อมบรรลุนิติภาวะได้ 2 วิธี ดังนี้

1. เมื่ออายุ 20 ปีบริบูรณ์ บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะ[34]

2. บรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำตามบทบัญญัติมาตรา 1448[35] กล่าวคือ ชายและหญิงต้องมีอายุครบ 17 ปีบริบูรณ์สมรสกัน

---

[33] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1627.

[34] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19.

[35] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 20.

***“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยปกติจะมีการนิยามไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกและโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความหมายว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ซึ่งจะมีบทนิยามไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ว่าหมายถึงบุคคลใดและผู้ใดเป็นผู้แต่งตั้ง ดังเช่นบทนิยามข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“พนักงานเจ้าหน้าที่” ถือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

“พนักงานเจ้าหน้าที่” ยังเป็น “เจ้าหน้าที่”ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

โดยสรุปแล้ว “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ย่อมหมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล

***“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นรูปแบบของคณะบุคคล เป็นองค์กรกลุ่มซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย มีองค์ประกอบทั้งหมด 34 คน โดยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 25 ตำแหน่ง และกรรมการโดยการแต่งตั้ง จำนวน 9 คน ซึ่งมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ รายละเอียดของ คปก. บัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ คปก. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

***“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง รายละเอียดปรากฏในมาตรา 5

***มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง***

***กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”***

**คำอธิบาย**

ความมุ่งหมายในการกำหนดมาตรารักษาการในพระราชบัญญัตินั้นมีขึ้นเพื่อกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดผลและประโยชน์ดังต่อไปนี้[36]

1. มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องที่แน่นอน เพราะถ้าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นการยากที่จะทราบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดรับผิดชอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีรัฐมนตรีของ 3 กระทรวงเป็นผู้รักษาการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน และประสานงานหรือปรึกษาหารือกับกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิธีทางรัฐธรรมนูญได้ เพราะเมื่อการปฏิบัติการตามกฎหมายใดไม่มีประสิทธิภาพหรือมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย และอาจขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้โดยปกติย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ทำให้ประชาชนสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมาย ทำให้ทราบได้ทันทีว่า กระทรวงใดเป็นเจ้าของเรื่องมีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นในชั้นการยกร่างกฎหมายและตรวจพิจารณากฎหมาย จึงต้องมีการพิจารณาว่าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ สมควรจะมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดจึงจะทำให้งานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แล้วจึงกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายตามแบบกฎหมายต่อไป เมื่อกฎหมายมีบทบัญญัติมาตรารักษาการ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีผู้นั้นมีหน้าที่ในการควบคุมหรือกำกับให้มีการปฏิบัติการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

[36] สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภารายงานข้อมูลการจัดทำองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เรื่อง “องค์ความรู้การจำแนกผู้รักษาการตามกฎหมาย” กันยายน 2557 , น.101.

# หมวด 1
# สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
# (มาตรา 6 ถึง มาตรา 11)

## *หมวด 1*

## *สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

## *(มาตรา 6 ถึง มาตรา 11)*

***มาตรา 6 ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.***

**คำอธิบาย**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีชื่อย่อว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518[37]

***มาตรา 7 ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน***

**คำอธิบาย**

คำว่า “ทบวงการเมือง” หมายถึง นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่เป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การของราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด สภาตำบล และองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา เป็นต้น อันเป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง

[37] ประยูร กาญจนดุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537), น.132-140.

ส.ป.ก. จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ

***มาตรา 8 ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้***

**คำอธิบาย**

เป็นมาตราที่บัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการทั้งปวงอันเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และปฏิบัติการอันทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุผล เนื่องจาก ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมืองจึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐให้บรรลุผล หากไม่มีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่บัญญัติให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. แล้ว ส.ป.ก. ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ไปดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ให้ไว้ ณ วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้ ส.ป.ก. มีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรได้มีที่ทำกินเพื่อยังชีพอย่างเพียงพอและยั่งยืน โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ และให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการจัดหาที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐ เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัย

การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้าวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน พัฒนาประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน การบริหารจัดการทรัพยากรการผลิต ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และคุ้มครองครองพื้นที่เกษตรกรรม

(4) บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพ รายได้ รวมตลอดถึงการใช้เงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. ให้แบ่งส่วนราชการ ส.ป.ก. ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

(1) สำนักบริหารกลาง

(2) กองการเจ้าหน้าที่

(3) ศูนย์สารสนเทศ

(4) สำนักกฎหมาย

(5) สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน

(6) สำนักจัดการแผนที่และสารบบที่ดิน

(7) สำนักบริหารกองทุน

(8) สำนักพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

(9) สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี

(10) สำนักวิชาการและแผนงาน

ข ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มพัฒนาระบบบริหารราชการซึ่งรับผิดชอบขึ้นตรงต่อ เลขาธิการ ส.ป.ก. ปฏิบัติงาน ณ ส่วนกลาง

3. กฎกระทรวงดังกล่าว ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของสำนัก กอง ศูนย์ และกลุ่มที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการ ส.ป.ก. ว่ามีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานใดบ้าง

***มาตรา 9 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

***รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน***

***การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง***

***ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การจัดตั้งกองทุนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งปัจจุบันคือ ระเบียบกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2550[38]

ตามระเบียบกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ฯ ดังกล่าว ข้อ 6 ได้บัญญัติคำนิยามคำว่า รายจ่ายหมุนเวียน และ รายจ่ายขาด กำหนดให้การใช้จ่ายเงินกองทุนให้ใช้ได้ตามลักษณะของรายจ่าย ได้แก่ รายจ่ายหมุนเวียน กล่าวคือ รายจ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการในลักษณะเงินหมุนเวียน โดยใช้คืนกองทุนตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดสำหรับกิจการ ดังนี้

1. การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่ ส.ป.ก. กำหนด

2. การชำระดอกเบี้ยพันธบัตรหรือการไถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนดชำระ

3. สินเชื่อตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[38] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 115 ง หน้า 1, 17 กันยายน 2550.

4.รายจ่ายหมุนเวียนอื่นๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย กับรายจ่ายขาด กล่าวคือ รายจ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการในลักษณะที่ไม่ต้องใช้คืนเงินกองทุนสำหรับกิจการ ดังนี้

1) รายจ่ายตามข้อผูกพันตามกฎหมาย

2) รายจ่ายตามโครงการเร่งด่วนที่เป็นภารกิจ ส.ป.ก. โดยตรง แต่ไม่ได้รับงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารงานตามปกติ หรือได้รับแต่ไม่เพียงพอ

3) โครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรงโดยข้อ 8 วรรคสองแห่งกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ฯ กำหนดว่า การเบิกเงินกองทุนให้เบิกเพื่อใช้ในกิจการตามแผนงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ให้เบิกจ่ายได้นับถัดจากวันที่ได้รับอนุมัติ

ระเบียบกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ฯ ฉบับนี้ได้กำหนดนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (12) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ ... (12) กำหนดกิจการและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกระเบียบ คปก. ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 กำหนดให้การเสนอขออนุมัติใช้จ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องทำในรูปของโครงการ (ข้อ 5) และกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอขออนุมัติใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อ 13)

1. โครงการที่มีการกู้ยืมโดยสถาบันเกษตรกรวงเงินไม่เกิน 1,000,000 บาท ให้เป็นอำนาจของ คปจ.

2. โครงการที่มีการกู้ยืมโดยสถาบันเกษตรกรวงเงินเกินกว่า 1,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้เป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการ

3. โครงการที่มีการกู้ยืมนอกเหนือจากข้อ 1 และข้อ 2 วงเงินไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้เป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการ

4. โครงการที่มีประมาณการค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายขาดจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้เป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการ

5. กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

กรณีอื่นนอกจากที่กำหนดใน 1. – 5. ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ

โดยการพิจารณาโครงการให้รวมถึงการวิเคราะห์ในด้านความเหมาะสมของโครงการ วิเคราะห์รายละเอียดค่าใช้จ่ายตามโครงการด้วย ซึ่งการออกระเบียบ คปก. ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

เมื่อ พ.ศ. 2558 มีการตราพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558[39] ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 4 “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จะเห็นว่ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 จึงต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย แต่เฉพาะบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมิได้บัญญัติไว้เท่านั้น

โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วัตถุประสงค์ แหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สิน รายได้และการใช้จ่ายเงินของกองทุน องค์ประกอบของ คปก. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ คปก. ไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 12 และมาตรา 19 จึงถือได้ว่ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะตัวแล้ว แต่สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง การบัญชีและการตรวจสอบ การประเมินผล และการรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้บัญญัติไว้ ต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

โดยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ กำหนดให้ คปก. มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น คปก. จึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และ คปก. ในฐานะคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนย่อมมีอำนาจหน้าที่อนุมัติโครงสร้างการบริหาร กรอบอัตรากำลัง และมาตรการกำหนดตำแหน่งพนักงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[39] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอน 92 ก หน้า 1 25 กันยายน 2558.

โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังและกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 21(2) และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการนโยบายกองทุนหมุนเวียนกำหนด[40]

***มาตรา 10 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย***

***(1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน***

***(2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น***

***(3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร***

***(4) เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

เป็นการบัญญัติถึงแหล่งที่มาของเงินที่จะนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำมาขับเคลื่อนดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาจากแหล่งดังต่อไปนี้

1. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะได้รับการจัดสรรทุกปีงบประมาณจากรายได้ของรัฐโดยรวม นั่นคือรายรับของประเทศไทย แล้วนำมาจัดสรรให้แก่ส่วนราชการหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเป็นรายปี ตามปีงบประมาณ

2. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ

3. เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร[41] โดยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554 ซึ่งมีขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้หลุดพ้นจากหนี้สิน มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และให้สามารถเพิ่มผลผลิต

[40] หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.4/44948 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2565 แจ้งตอบ ส.ป.ก. เรื่อง ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คปก. ในฐานะคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558.

[41] กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรือส่งเสริมเกษตรกร ซึ่งได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ขึ้นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2517 และได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี พ.ศ. 2554 เป็น "พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554" ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม 2554.

และมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นกับผลิตภัณฑ์อาหารให้อยู่ในราคาที่เหมาะสม อันเป็นผลดีแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ

4.เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น เงินค่าเช่าที่ดินได้จากการนำที่ดินให้เกษตรกรได้เช่าเพื่อเกษตรกรรม เงินค่าเช่าที่ได้จากเอกชนที่ ส.ป.ก. ให้เช่า เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

***มาตรา 11 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขึ้นสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด***

***ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่***

***ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 6 ทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย***

**<u>คำอธิบาย</u>**

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในจังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้นขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดนั้น ๆ ปัจจุบันมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 72 แห่งทั่วประเทศ

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ (มีอำนาจคลอบคลุมทั้ง 2 จังหวัดที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน) ไม่ว่าจะมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดนั้น หรือไม่มี เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปด้วยความต่อเนื่องและรวดเร็ว เช่น ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนครปฐมและจังหวัดสมุทรสาครติดกัน จะกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครปฐมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตจังหวัดสมุทรสาครด้วยก็ได้

เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครไม่มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตั้งอยู่ หรือกรณีที่จังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง ทำให้เขตปฏิรูปที่ดินนั้นตกไปอยู่ในเขตการปกครองอีกเขตจังหวัดหนึ่ง ก็สามารถมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหลังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ กรณีนี้ คปก. ในการประชุมครั้งที่ 2/2545 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2545 ได้มีมติในเรื่องที่ 3.11 ว่า “หากในจังหวัดที่มีเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองซึ่งทำให้ที่ดินไปอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดใด ก็มอบหมายให้จังหวัดในปัจจุบันนั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ทั้งนี้ ให้ประสานระหว่างจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองเพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรับทราบด้วย”

ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครในกรณีที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ปัจจุบันในพื้นที่กรุงเทพมหานครไม่มีที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นราชการส่วนกลางเท่านั้น

# หมวด 2

# คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 12 ถึง มาตรา 24)

## หมวด 2
## คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
## (มาตรา 12 ถึง มาตรา 24)

***มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรหกคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ***

***เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครแล้ว ให้คณะกรรมการทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย***

**หมายเหตุ** ๑. ตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ใน คปก. ปัจจุบันคือ ตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

๒. ปัจจุบันเพิ่มอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. กำหนดโดยมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

**คำอธิบาย**

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Board) (คปก.) [42]เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล เป็นองค์กรกลุ่ม (Collective body) ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง

[42] สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.), แนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของ ส.ป.ก. 2557.

ของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คปก. ไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ความเดิมได้มีการถูกยกเลิกโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยได้มีการเพิ่มบุคคลที่เป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีก 11 ตำแหน่งจากเดิม เพื่อให้การพิจารณากำหนดนโยบายและแผนงานของการปฏิรูปที่ดินฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คือ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยและอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตลอดจนปรับเปลี่ยนจำนวนของกรรมการอื่นจากเดิม 7 คน เป็นกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 9 คน และยกเลิกนิยามคำว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด”ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และเพิ่มวรรคสองของมาตรา 12 ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกรุงเทพมหานครด้วย

องค์ประกอบของ คปก. มีทั้งสิ้น 34 ราย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง (ex officio) จำนวน 25 ราย และกรรมการอื่น ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจำนวน 9 ราย ดังต่อไปนี้

**1. กรรมการโดยตำแหน่ง (ex officio)** [43] จำนวน 25 ราย เป็นการแต่งตั้งจากตำแหน่งหน้าที่ทางราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายเฉพาะเป็นตำแหน่งที่มีอยู่เสมอจะไม่มีตำแหน่งนั้นเมื่อมีกฎหมายยุบเลิกตำแหน่งนั้นเท่านั้น (by virtue of one’s office of position) โดยปกติแล้วผู้ดำรงตำแหน่งย่อมดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์ประกอบในส่วนกรรมการโดยตำแหน่งครบจำนวนเสมอ อย่างไรก็ดี หากกฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานแห่งหนึ่งที่ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว เมื่อยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานย่อมไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานนั้นในเวลาที่กฎหมายใช้บังคับ กรรมการโดยตำแหน่งที่ไม่มีอยู่จริงย่อมไม่ถือเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ[44]

---

[43] วิษุวัษ ตันมี, “ความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ” https://www.krisdika.go.th/data/activity/act๑๓๔๙๗.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๕.

[44] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 414/2559 เรื่อง การนับองค์ประกอบ องค์ประชุม และการลงมติของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ.

ในกรณีที่ตำแหน่งนั้นว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังไม่ได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ตามหลักกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินก็จะมีผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นชั่วคราวเป็นผู้รักษาราชการแทน และผู้นั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตามมาตรา 48 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งไม่จำเป็นต้องมี “...หรือผู้แทน” ต่อท้ายของตำแหน่งแต่อย่างใด เพราะการประชุมหรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการถือเป็นการปฏิบัติราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. ได้แก่

| | |
|---|---|
| 1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | เป็นประธานกรรมการ |
| 1.2 ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| 1.3 ปลัดกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ |
| 1.4 ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 1.5 ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| 1.6 อธิบดีกรมชลประทาน | กรรมการ |
| 1.7 อธิบดีกรมปศุสัตว์ | กรรมการ |
| 1.8 อธิบดีกรมป่าไม้ | กรรมการ |
| 1.9 อธิบดีกรมประมง | กรรมการ |
| 1.10 อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน | กรรมการ |
| 1.11 อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร | กรรมการ |
| 1.12 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ | กรรมการ |
| 1.13 เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร | กรรมการ |
| 1.14 อธิบดีกรมการปกครอง | กรรมการ |
| 1.15 อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน | กรรมการ |
| 1.16 อธิบดีกรมที่ดิน | กรรมการ |
| 1.17 อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ | กรรมการ |
| (ปัจจุบันเป็นตำแหน่ง อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) | |
| 1.18 อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| 1.19 อธิบดีกรมธนารักษ์ | กรรมการ |
| 1.20 อธิบดีกรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| 1.21 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | กรรมการ |

| | |
|---|---|
| 1.22 ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | กรรมการ |
| 1.23 ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย | กรรมการ |
| 1.24 อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง | กรรมการ |
| 1.25 เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | กรรมการและเลขานุการ |

**2. กรรมการอื่น** โดยมาจากการแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 9 ราย [45]ได้แก่ บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตร 6 ราย (กรรมการผู้แทน) และผู้ทรงคุณวุฒิ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) ไม่เกิน 3 ราย ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอื่นในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2564 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมอื่นใน คปก.จำนวน 9 ราย ประกอบด้วยผู้แทนจากเกษตรกรจำนวน 6 ราย และผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์หรือผลงานเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งแต่งตั้งโดยการระบุชื่อบุคคล เนื่องจากพิจารณาจากคุณวุฒิของบุคคลนั้นเฉพาะตัวจำนวน 3 ราย

กรณีของกรรมการอื่นซึ่งมาจากการแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 9 ราย ได้แก่ บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตร 6 คนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน ไม่สามารถมอบอำนาจผู้อื่นเข้าประชุม คปก.แทนได้ เนื่องจากเป็นการแต่งตั้งโดยระบุคุณลักษณะเฉพาะตัว หากส่งผู้แทนเข้าประชุมจะมีผลทำให้มติที่ประชุมเสียเปล่า แม้การประชุมนั้นจะมีกรรมการมาครบองค์ประชุมก็ตาม กรณีตัวอย่าง ประกาศกระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2489 ไม่ได้ให้อำนาจกรรมการส่งผู้แทนเข้าประชุม ถ้ากรรมการส่งผู้แทนเข้าประชุมมติที่ประชุมก็เสียเปล่า แม้กรรมการมาครบองค์ประชุมก็ตาม เพราะเมื่อเข้าประชุมอย่างกรรมการ ผู้ที่ไม่ใช่กรรมการก็อาจแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่อย่างกรรมการ และทำให้มติของการประชุมผิดไปกับในกรณีที่ประชุมกันเฉพาะในระหว่างกรรมการเท่านั้นได้[46]

อย่างไรก็ตาม การที่ คปก. ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 ราย และกรรมการหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 25 ราย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 ราย และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มเกษตรกรจำนวน 6 รายนั้น จะต้องมีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการดังกล่าวครบทุกกลุ่มและตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน เมื่อใดที่คณะกรรมการขาดกรรมการกลุ่มหนึ่ง

[45] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอื่นในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2564.

[46] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 634-635/2492.

กลุ่มใดไป บุคคลที่เหลืออยู่ย่อมไม่ถือว่าเป็นคณะกรรมการที่สมบูรณ์อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้[47]ดังนั้น เมื่อยังไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการ หากไปปฏิบัติหน้าที่อย่างคณะกรรมการ เช่น มีการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจำนวนมากพอที่จะเป็นองค์ประชุมได้แล้วก็ตาม (เทียบเคียงบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 426/2531 เรื่อง องค์คณะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง (เรื่องเสร็จที่ 251/2536) และเมื่อมีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งประธานและกรรมการในคณะกรรมการครบองค์ประกอบและตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการจึงมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ตามกฎหมาย ถ้าปรากฏภายหลังว่ากรรมการในคณะกรรมการขาดคุณสมบัติหรือ มีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ตามนัยมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539[48]

**ข้อหารือที่น่าสนใจ**

**หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร ด่วนที่สุด ที่ นร 1206/154 ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 เรื่อง ข้อหารือ เรื่อง ผลการกระทำของกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ได้ทำไปแล้วและการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดกรณีที่มีการมอบอำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย**

การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการเดียวกันหรือในส่วนราชการอื่นตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความเฉพาะการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่รวมถึงการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน แต่อย่างใด ฉะนั้นหากปลัดกระทรวงคมนาคมจะมอบอำนาจให้ผู้ใดเข้าประชุมแทนในนามของปลัดกระทรวง และหากการประชุมดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว ปลัดกระทรวงฯ ต้องมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น

[47] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 797/2540 เรื่อง องค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

[48] มาตรา 19 ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่.

เป็นผู้แทนในการเข้าร่วมประชุม ไม่สามารถมอบอำนาจไปยังผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจได้ การมอบอำนาจจึงไม่ชอบตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการต่าง ๆ ที่ได้กระทำในอำนาจหน้าที่ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ททท. แต่อย่างใด ตามบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธิปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## *การมอบอำนาจ*

กรณีของกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. หากไม่สามารถเข้าร่วมประชุม คปก.ได้สามารถมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าร่วมประชุมแทนได้ โดยอาศัยแนวทางการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้

***พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550***

***มาตรา 38 บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา***

***พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ หรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้***

*ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาต หรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด*

*ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้*

*การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ”*

**<u>คำอธิบาย</u>**

จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่สร้างอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 หมายความว่า ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีเพียงผู้เดียวมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด สามารถมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปของตนให้แก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติผู้มีอำนาจในการอนุญาตไว้โดยเฉพาะ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นสามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้เท่านั้น ไม่สามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการในส่วนราชการอื่นได้ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ผู้มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นอาจมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นนอกจากผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ หากได้กำหนดรายชื่อกฎหมายนั้นไว้ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 38 วรรคสี่

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่ง”ตามความในมาตรา 38 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดแต่เพียงผู้เดียว มิได้หมายความรวมถึงผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในนามคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการ เพราะเมื่อพิจารณากฎหมาย

ที่ กำหนดให้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายประสงค์ที่จะให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ มาร่วมกันพิจารณากลั่นกรองและมีมติตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด กรรมการหรืออนุกรรมการแต่เพียงผู้เดียวไม่สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการหรืออนุกรรมการผู้มีอำนาจตามกฎหมายมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดแต่เพียงผู้เดียวแล้ว คณะกรรมการหรืออนุกรรมการจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 มอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดำเนินการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดเป็นผู้ใช้อำนาจแทนได้

กรณีของผู้รับมอบอำนาจ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ “ผู้รับมอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดตำแหน่งผู้รับมอบอำนาจไว้เฉพาะเจาะจง จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจ สามารถใช้ดุลยพินิจมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ที่เป็นข้าราชการ ไม่ว่าผู้รับมอบอำนาจนั้นจะดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเดียวกันกับผู้มอบอำนาจหรือต่างส่วนราชการกับผู้มอบอำนาจก็ได้ ฉะนั้น ลูกจ้าง พนักงานราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ในหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมิใช่ ข้าราชการ จึงไม่ถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่จะรับมอบอำนาจตามความใน มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาคุณสมบัติผู้รับมอบอำนาจจากผู้ที่เป็นข้าราชการเท่านั้น และให้คำนึงถึงขีดความสามารถความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจด้วย ตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ ใบมอบอำนาจที่ทำไว้ไม่มีอายุความ แม้นานแล้วก็ยังใช้ได้อยู่ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 979/2498

***มาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจ มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้”***

**คำอธิบาย**

เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจไว้ แต่หากผู้รับมอบอำนาจปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว ย่อมถือว่าผู้รับมอบอำนาจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด

เมื่อผู้มอบอำนาจได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว หากผู้มอบอำนาจมีความประสงค์ที่จะให้ผู้รับมอบอำนาจจากตนสามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ ผู้มอบอำนาจจะต้องกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปไว้ในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วย รวมทั้งจะต้องกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่จะให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ด้วย หากไม่ได้กำหนดให้มอบอำนาจต่อไว้ ผู้รับมอบอำนาจก็ไม่อาจมอบอำนาจต่อให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้

---

## ความแตกต่างระหว่าง
## การปฏิบัติราชการแทน และ การรักษาราชการแทน

---

กรณีของการปฏิบัติราชการแทนได้มีกำหนดในมาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 40 [49]แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยหากกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามมิให้มีการมอบอำนาจนั้น ก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด แต่ถ้าไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็สามารถมอบอำนาจของตนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่นปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจได้ และผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธไม่รับมอบอำนาจนั้นไม่ได้จนกว่าคำสั่งมอบอำนาจนั้นจะสิ้นผลลง หรือผู้มอบอำนาจมีคำสั่งเพิกถอนการมอบอำนาจนั้น แต่หากการมอบอำนาจยังไม่สิ้นผลลงหรือมีคำสั่งเพิกถอนการมอบอำนาจแล้ว

---

[49]พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 40 ในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และ ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว เมื่อได้มอบอำนาจแล้วผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

ไม่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจจะมาปฏิบัติราชการหรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ก็ตาม ผู้รับมอบอำนาจก็ยังคงมีหน้าที่ปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจในเรื่องที่รับมอบอำนาจนั้นอยู่ และแม้ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้ว ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจในเรื่องที่รับมอบอำนาจนั้นอยู่ โดยผู้รับมอบอำนาจจะต้องลงนามปฏิบัติราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เช่น กรณีของกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. หรือ คปจ. หากไม่สามารถเข้าร่วมประชุม คปก. หรือ คปจ. ได้ สามารถมอบอำนาจให้ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันเข้าประชุมแทนได้ โดยผู้รับมอบอำนาจจะต้องลงนามในฐานะปฏิบัติราชการแทนกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. หรือ คปจ. ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง หรือกรณีที่อธิบดีมอบอำนาจในการดำเนินการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบมา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องลงนามว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดี เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามหนังสือเวียนสำนักงาน กพร. ด่วนที่สุดที่ นร 1206/99 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560 ตอบข้อหารือกรมอุตุนิยมวิทยา เรื่อง ความแตกต่างระหว่างปฏิบัติราชการแทนและรักษาราชการแทน

กรณีของการรักษาราชการแทนได้มีการกำหนดในมาตรา 47 [50]และมาตรา 48 [51] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยการรักษาราชการแทนนั้น จะใช้เฉพาะกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแต่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ผู้ดำรงตำแหน่งที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ก็มีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้รักษาราชการแทน โดยผู้รักษาราชการแทนจะมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่ตนไปแทน และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถปฏิบัติราชการได้ หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นแล้ว การรักษาราชการแทนย่อมสิ้นสุดลง เช่น กรณีของปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกรรมการ

---

[50] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 47 ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

[51] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 48 ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

โดยตำแหน่ง ใน คปก. หากตำแหน่งดังกล่าวว่างลง และได้มีคำสั่งให้ข้าราชการรักษาราชแทนโดยตำแหน่ง กรณีดังกล่าว ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าว สามารถจะปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. แทนได้ตามมาตรา 47 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยลงนามในหนังสือว่า รักษาราชการแทน หรือ กรณีผู้อำนวยการสำนักไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เนื่องจากติดราชการต่างจังหวัด ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าว จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา 47 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการรักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปตามหนังสือเวียนสำนักงาน กพร. ด่วนที่สุด ที่ นร 1206/99 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560 ตอบข้อหารือกรมอุตุนิยมวิทยา เรื่อง ความแตกต่างระหว่างปฏิบัติราชการแทนและรักษาราชการแทน

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550**

***มาตรา 6 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามมาตรา 5 และ คำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหนง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เว้นแต่เรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้***

***(1) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้***

***(2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ***

***(3) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน***

***(4) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน***

***การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดี และดำเนินคดีด้วย ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกความในมาตรานี้ขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้***

*มาตรา 22 บัญญัติว่า "อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชกรใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด"*

**คำอธิบาย**

มาตราดังกล่าวเป็นบทบังคับที่ให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางต้องดำเนินการมอบอำนาจเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่รับผิดชอบในจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น จะมอบอำนาจไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรงไม่ได้

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2559**

*มาตรา 23 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้*

*(1) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น*

*(2) นอกจากกรณีตาม (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้*

*ในกรณีที่การปฏิบัติราชการในเรื่องใดภายในจังหวัดมีความจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจเป็นอย่างอื่นเพื่อให้แหมาะกับสภาพการปฏิบัติราชการของจังหวัด ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจกำหนดการมอบอำนาจสำหรับการปฏิบัติราชการที่แตกต่างจากวรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ได้*

*ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย*

**คำอธิบาย**

มาตราดังกล่าวเป็นบทบังคับว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจมาแล้ว

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจต่อไปตามที่มาตรา 2 (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณีกำหนด ดังนี้

(1) เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่มีส่วนราชการตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจนั้นต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการดังกล่าวให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

(2) เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่ไม่มีส่วนราชการตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลยพินิจในการที่จะมอบอำนาจนั้นต่อไปให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ตามที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ในกรณีที่การปฏิบัติราชการในเรื่องใดภายในจังหวัดมีความจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจเป็นอย่างอื่นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติราชการของจังหวัด ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) มีอำนาจในการกำหนดการมอบอำนาจสำหรับการปฏิบัติราชการที่แตกต่างจากมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ได้

อนึ่ง การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานให้แก่ผู้มอบอำนาจทราบด้วย

***มาตรา 23/1 อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจภายในจังหวัดได้***

***ในการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการหรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้***

*มาตรา 23/2 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจตามมาตรา 23 ได้ เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 23 หรือมาตรา 23/2 แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น ในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้อง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือปรากฏเหตุขึ้นภายหลังว่าเป็นกรณีตามมาตรา 6 (2) (3) และ (4) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งให้ผู้รับมอบอำนาจแก้ไขการปฏิบัติราชการหรือหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นก็ได้ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ การดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แจ้งการดำเนินการพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้มอบอำนาจทราบด้วย ทั้งนี้ หากส่วนราชการหรือผู้มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ให้นำความในมาตรานี้มาใช้*

*มาตรา 26/1 ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด และมิใช่กรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 22 ให้ผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวรายงานการใช้อำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการแนะนำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของผู้รับมอบอำนาจไว้ชั่วคราวแล้วรายงานส่วนราชการ หรือผู้มอบอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการ รวมทั้งอาจรายงานเรื่องดังกล่าวต่อ ก.พ.ร. ด้วยก็ได้*

**ข้อหารือที่น่าสนใจ**

**ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 213/2516 เรื่อง ฐานะของกรรมการควบคุมการขนส่งในกรณีมอบหมายให้ผู้อื่นมาประชุมแทน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 3) ได้ให้ความเห็นว่า การมอบอำนาจของกรรมการโดยตำแหน่งให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

**กรรมการโดยตำแหน่งมอบหมายผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ กกท. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร ที่ นร 1206/33**

กกท. ขอหารือว่าการมอบหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและปลัดกระทรวงฯ ที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยแทน เช่น เลขานุการรัฐมนตรีฯ ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นไปตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไร

สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติให้มีคณะกรรมการ กกท. ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นรองประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงเป็นกรรมการ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องของการมอบอำนาจไว้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาฐานะรองประธานในคณะกรรมการ กกท.ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นการปฏิบัติงานทางปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินมิใช่ราชการทางการเมืองแต่อย่างใด ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ และสำหรับปลัดกระทรวงซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการ กกท. ก็อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่เป็นข้าราชการในส่วนราชการเป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ กกท. ได้

**ความเห็นคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหาทางกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินที่ 4/2562 เรื่อง กรมสอบสวนคดีพิเศษหารือการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้แก่เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น**

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้กำหนด เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้นต้องอาศัยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

แต่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะรองประธานในคณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษเป็นการปฏิบัติงานทางปกครองในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่ราชการเกี่ยวกับการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงไม่อาจมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่เลขานุการรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนตนเองในฐานะรองประธานในคณะกรรมการคดีพิเศษได้ แต่อาจมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวให้แก่ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้

**การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร ด่วนที่สุด ที่ นร 1206/91**

ประเด็นที่ 1 จากบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นปฏิบัติราชการแทนตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ โดยจะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ข้าราชการเป็นหลัก เนื่องจากเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการต่อเนื่อง ส่วนพนักงานราชการและลูกจ้างมิสามารถมอบอำนาจได้ เนื่องจากมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง จึงไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่จะรับผิดชอบการปฏิบัติงานได้โดยต่อเนื่องแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจในการเข้าร่วมประชุมของกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการสรรหาไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการโดยเข้าร่วมประชุมแทนตน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน กรณีการห้ามมอบอำนาจ ดังเช่นมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการสรรหา จึงอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่เป็นข้าราชการในส่วนราชการเป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสรรหาได้ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบ พระราชกฤษฎีกามอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีของกรรมการสรรหาภาคเอกชน (ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) มาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้ใช้บังคับกับการมอบอำนาจของหน่วยงานเอกชนแต่อย่างใด แต่ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สามารถมอบอำนาจได้ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1545/2555 เรื่อง การมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) มีความเห็นว่า มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 บัญญัติให้มีคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ซึ่งการที่ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ ย่อมเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไปปฏิบัติ จึงเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง และเมื่อปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังปฏิบัติราชการเป็นประธานกรรมการได้ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7 ) พ.ศ. 2550 สำหรับกรณีที่กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งที่ 1560/2555 เรื่อง การมอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 ในเรื่องราชการอันเกี่ยวกับงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น ถือเป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการโดยทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่กรณีของมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น มิใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐมนตรี แต่เป็นการปฏิบัติราชการในฐานะประธานกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดังนั้น คำสั่งที่มอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าว ยังไม่ได้ระบุว่าให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการฯ จึงยังไม่ถือเป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการเป็นประธานในคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประสงค์ที่จะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานในคณะกรรมการดังกล่าว ก็ย่อมกระทำได้โดยการออกคำสั่งมอบอำนาจเป็นการเฉพาะต่อไป

**ข้อสังเกต**

จากข้อหารือข้างต้น ดังนั้นหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะประธานกรรมการใน คปก. หากไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ อาจมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยการออกคำสั่งมอบอำนาจเป็นการเฉพาะ ถึงแม้จะมีคำสั่งเรื่องการมอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นประธาน คปก. นั้นมิใช่เป็นการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของรัฐมนตรี (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 1545/2555) หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นเข้าประชุม ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการทางการเมือง เช่น ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เนื่องจากการเป็นประธานใน คปก. ถือเป็นการปฏิบัติงานทางปกครองในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ใช่ราชการเกี่ยวกับการเมืองแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติจะมอบปลัดประทรวงเกษตรและสหกรณ์เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสงค์ที่จะให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจต่อไปได้จะต้องกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปไว้ในหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจด้วย รวมทั้งจะต้องกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่จะให้ปฏิบัติราชการแทนไว้ด้วย หากไม่ได้กำหนดให้มอบอำนาจต่อไว้ ผู้รับมอบอำนาจก็ไม่อาจมอบอำนาจต่อให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 38 และ 39 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 585/2543 เรื่อง หารือกรณีบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในขณะเดียวกันสองตำแหน่ง**

เมื่อบุคคลใดเข้ามาดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลนั้นจะมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการทันที ดังนั้น เมื่อกรรมการโดยตำแหน่งเป็นบุคคลคนเดียวกันสองตำแหน่ง บุคคลนั้นจึงต้องปฏิบัติหน้าที่และมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสองตำแหน่ง การนับคะแนนเสียงจะต้องพิจารณาถึงความประสงค์ว่า จะเข้าร่วมประชุมในฐานะใด ถ้าเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการใดกรรมการหนึ่งก็จะต้องนับคะแนนเสียงเพียงหนึ่งเสียง และหากเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการทั้งสองตำแหน่งก็นับคะแนนเสียงเป็นจำนวนสองเสียง และหากกฎหมายมิได้กำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งสามารถมอบหมายผู้แทนเพื่อเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการได้ แต่ได้มีการมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่แทนในฐานะกรรมการอีกตำแหน่งหนึ่ง ก็ไม่สามารถนำมานับเป็นองค์ประชุมได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 665/2562 เรื่อง การทำหน้าที่กรรมการของบุคคลคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 13) ได้ให้ความเห็นว่า ตามที่มาตรา 41/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดห้ามกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 41/2 ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 35 และกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 81 ในเวลาเดียวกัน แต่มิได้ห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการพร้อมกันสองตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) แต่อย่างใด ดังนั้น บุคคลคนหนึ่งจึงสามารถเป็นกรรมการใน ก.บ.ศป. โดยเป็นทั้งกรรมการและเลขานุการ และเป็นกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิในขณะเดียวกันได้

กรณีที่มาตรา 41/2 วรรคสอง กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งการเป็นกรรมการและเลขานุการดังกล่าวไม่ใช่คุณสมบัติเฉพาะตัว และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ เมื่อบุคคลดังกล่าวรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง จึงอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อ 3 (1) แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน และ การรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการใน ก.บ.ศป. แทนได้ แม้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้มอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการใน ก.บ.ศป. แทน และแสดงเจตนาจะเข้าร่วมประชุมในสองฐานะก็ตาม แต่ก็มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกำหนดให้สมาชิกคนหนึ่งหรือกรรมการคนหนึ่งหรือผู้พิพากษานายหนึ่ง แล้วแต่กรณี มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยไม่ได้พิจารณาว่าบุคคลคนนั้นดำรงตำแหน่งกี่ตำแหน่ง ประกอบกับข้อบังคับ ก.บ.ศป. ว่าด้วยการประชุมและการลงมติก็กำหนดให้ กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนเช่นกัน ในส่วนของสิทธิที่จะได้รับเบี้ยประชุมกรรมการ การที่บุคคลไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งกรรมการกี่ตำแหน่งก็ตาม เมื่อเป็นบุคคลเพียงคนเดียวและปฏิบัติหน้าที่กรรมการในการพิจารณาครั้งนั้นจริงเพียงคนเดียว ย่อมมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการแต่เพียงตำแหน่งเดียวเท่านั้น

## *การมอบหมาย กับ การมอบอำนาจ มีความหมายอย่างไร*

**มอบหมาย** เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้ดำรงตำแหน่งมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการตามกฎหมายแทนตน ผู้ได้รับมอบหมายจึงสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มอบหมายให้บุคคลใดเป็นนายทะเบียนแทน เป็นต้น

**มอบอำนาจ** เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นผู้มอบอำนาจมีอำนาจเพียงใดที่มอบได้เท่านั้น และเมื่อมอบอำนาจไปแล้วผู้มอบอำนาจยังคงผูกพันหรือมีความรับผิดชอบในเรื่องที่มอบอำนาจนั้นด้วย ขณะเดียวกันผู้รับมอบอำนาจสามารถกระทำการได้เฉพาะในขอบอำนาจที่ได้รับมอบมา หากกระทำการเกินที่ได้รับมอบอำนาจ (ultra vires) ก็จะไม่ผูกพัน ผู้มอบอำนาจแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550[52]

**ผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง**

แนวทางแรก เห็นว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่ใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้ กรณีต้องถือว่าผู้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่แทนผู้มอบหมายในลักษณะเดียวกับหลักตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) (ซึ่งแนวทางนี้มีแนวความเห็นของกฤษฎีกาที่รองรับคือ บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือปัญหาการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (เรื่องเสร็จที่ 212/2527) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) มีความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา 6 นั้น หมายความว่า อธิบดีเป็นนายทะเบียนกลางโดยกฎหมายให้อำนาจ ส่วนคำว่า ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายนั้น หมายความว่า เป็นผู้ใช้อำนาจของอธิบดีในฐานะนายทะเบียนกลาง จึงเห็นได้ว่า อธิบดีคงมีอำนาจเป็นนายทะเบียนกลางอยู่ตลอดไป ซึ่งอาจมอบหมายหรือถอนการมอบมายเสียเมื่อใดก็ได้ อาจมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายหลายคนก็ได้ ถ้ากิจการของนายทะเบียนกลางสามารถแยกเป็นราชการส่วนต่าง ๆ ได้ และการมอบหมายให้กระทำกิจการที่กฎหมายให้อำนาจนั้น ผู้รับมอบอำนาจย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของตัวการ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 807

[52] หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ ว501 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2563.

แนวทางที่สอง เห็นว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะมีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่ใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และยังกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบหมายอำนาจให้ผู้อื่นใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ กรณีนี้ไม่ใช่การมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่ผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนหรือทำการแทนผู้มอบอำนาจในลักษณะตัวการตัวแทนตาม ป.พ.พ. แต่จะต้องถือว่าผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นอำนาจของตนเอง โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแนวทางนี้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีการองรับอยู่หลายเรื่อง

จากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น เห็นได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามแนวทางแรก (เรื่องเสร็จที่ 212/2527) ถูกกลับโดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแนวทางที่สองที่เห็นว่า การมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติราชการมีความแตกต่างจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตน ไม่ได้ปฏิบัติราชการแทนหรือทำการแทนผู้มอบหมายอำนาจ ผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้นหรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 102/2493 เรื่อง การตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการ (อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 1) ได้ให้ความเห็น สรุปได้ว่า ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 บัญญัติว่า การตั้งกรรมการทำการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถ้าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นพิเศษ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้สั่งตั้งกรรมการ โดยบทบัญญัติมาตรานี้เป็นที่เห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นพิเศษที่ถูกหาว่ากระทำผิดวินัยนั้น อาจเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ หรืออาจเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของผู้ใด ก็จะต้องถือว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวผู้นั้น กล่าวคือ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมิได้มอบหมายให้แก่ใคร อำนาจนั้นก็จะอยู่แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยเฉพาะ ถ้าได้มอบแก่ผู้บังคับบัญชาไป อำนาจนั้นก็ตกอยู่แก่ผู้รับมอบ ทั้งนี้จะต้องถือว่าใครจะทำแทนใครหาได้ไม่

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 74/2554 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นว่า กรณีที่มิใช่การมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นการมอบหมายตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษ บุคคลที่ได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ดังเช่นเป็นอำนาจของตน หาใช่เป็นการทำแทนผู้มอบหมาย เช่น กรณีที่กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยกำหนดให้ “เจ้าท่า” หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดี กรมเจ้าท่ามอบหมาย เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีย่อมมีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับ อธิบดี ไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ถ้าผู้บริหารเทศบาลตำบลได้รับมอบหมายเป็นเจ้าท่า ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 2 (10) ของกฎกระทรวงฯ ไม่ใช่ ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปของอธิบดีกรมเจ้าท่า

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 502/2554 เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510**

หากกฎหมายใดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการมอบหมายไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะแล้ว บุคคลที่ได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการใด ๆ ในส่วนที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นอำนาจของตนเอง หาใช่เป็นการทำแทนผู้มอบหมายแต่อย่างใด ส่วนการมอบอำนาจนั้น มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีการแยกกรณีการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไปตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง กับการมอบอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่กำหนดผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 38 วรรคสาม โดยในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้โดยไม่จำกัดตำแหน่งทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 แต่ถ้ากฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ก็ต้องมอบอำนาจให้บุคคลที่กฎหมายกำหนดหรือมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนด แต่กรณีมอบอำนาจของการอนุญาตนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจสามารถที่จะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดก็ได้ ดังนั้นความมุ่งหมายในการมอบอำนาจและการมอบหมายจึงมีความแตกต่างกัน มิอาจนำบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้กับการมอบหมายตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้

**ข้อสังเกต**

จากข้อหารือข้างต้น กรณีของกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. จำนวน 25 ราย ไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการ คปก. แทนตนได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดเรื่องการมอบหมายอำนาจไว้ อันแสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายประสงค์จะอาศัยฐานะของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มาประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการใน คปก. เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่กรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. สามารถที่จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการ คปก. แทนตนได้ เนื่องจากการเป็นมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่กรณีของกรรมการอื่น อันได้แก่ กรรมการผู้แทนเกษตรกรจำนวน 6 ราย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 รายใน คปก. นั้น ไม่สามารถที่จะมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าร่วมประชุมแทนตนในฐานะกรรมการใน คปก. ได้ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะมิได้ให้อำนาจไว้เฉกเช่นเดียวกัน

***มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรคสอง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ***

**หมายเหตุ** ๑. ตำแหน่งประชาสงเคราะห์จังหวัดใน คปจ. ปัจจุบันคือ ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

๒ ปัจจุบันเพิ่มผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งใน คปจ. กำหนดโดยมาตรา ๒๒ ของพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

**คำอธิบาย**

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (Provincial Land Reform Committee) (คปจ.) เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อยู่ในรูปของ

คณะบุคคล เป็นองค์กรกลุ่ม (Collective body) มีลักษณะรูปแบบเดียวกับ คปก. โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คปจ. ไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาทิ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการ และค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อเสนอ คปก. ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงาน วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัด เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของ คปก.

มาตรา 13 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ความเดิมถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 12 เพิ่มเติมกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจากเดิม 10 ราย เป็น 23 ราย โดยเพิ่มมา 13 ราย ได้แก่ ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ราชพัสดุจังหวัด ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และเพิ่มจำนวนผู้แทนเกษตรกรจากเดิม 3 ราย เป็น 4 ราย ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง (เพิ่มผู้แทนเกษตรกรมา 1 ราย จากเดิม) และกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการของ คปจ. เพื่อให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีส่วนในการบริหารงานของ คปจ.

องค์ประกอบของ คปจ. มีทั้งสิ้น 23 ราย โดยแบ่งออกเป็น กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 14 ราย กรรมการผู้แทนองค์กรจำนวน 5 ราย และกรรมการผู้แทนเกษตรกรโดยการแต่งตั้ง จำนวน 4 ราย ดังนี้

| | |
|---|---|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. เกษตรจังหวัด | กรรมการ |
| 3. ปศุสัตว์จังหวัด | กรรมการ |
| 4. ป่าไม้จังหวัด | กรรมการ |
| 5. ประมงจังหวัด | กรรมการ |
| 6. **ผู้แทน**กรมชลประทาน | กรรมการ |
| 7. **ผู้แทน**กรมพัฒนาที่ดิน | กรรมการ |
| 8. สหกรณ์จังหวัด | กรรมการ |
| 9. พาณิชย์จังหวัด | กรรมการ |
| 10. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด | กรรมการ |
| 11. นายอำเภอ | กรรมการ |

12. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ กรรมการ
ในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
13. พัฒนาการจังหวัด กรรมการ
14. ประชาสงเคราะห์จังหวัด กรรมการ
(ปัจจุบัน คือ ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)
15. ราชพัสดุจังหวัด กรรมการ
16. อุตสาหกรรมจังหวัด กรรมการ
17. **ผู้แทน**ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กรรมการ
18. **ผู้แทน**เกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการ
(แต่งตั้งโดยการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
19. **ผู้แทน**กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรรมการ
20. ปฏิรูปที่ดินจังหวัด กรรมการและเลขานุการ

กรณีของผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรรมการใน คปจ. นั้น มีเพียงแค่ 24 จังหวัด ตามภารกิจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล เท่านั้น

กรณีของป่าไม้จังหวัด ไม่สามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมได้ ตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ.1204/ว 1603 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2549 เนื่องจากภายหลังที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้บางส่วน ได้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่มีตำแหน่งป่าไม้จังหวัดในราชการส่วนภูมิภาค แต่ในการประชุม คปจ. จำเป็นต้องขอความเห็นด้านป่าไม้ ส.ป.ก.จึงได้หารือกรมป่าไม้เพื่อขอความเห็นว่าจะใช้ตำแหน่งอื่นใดเพื่อทดแทนเพื่อเป็นกรรมการใน คปจ. จึงมอบหมายให้ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ ที่ควบคุมดูแลพื้นที่ เป็นผู้แทนกรมป่าไม้แทนป่าไม้จังหวัดเดิม เนื่องจากกรมป่าไม้ได้มีคำสั่งที่ 54/2548 สั่ง ณ วันที่ 28 มกราคม 2548 กำหนดหน่วยราชการภายในให้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทดแทนตำแหน่งป่าไม้จังหวัด อย่างไรก็ตาม การที่กรมป่าไม้มอบหมายให้ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการที่ดินป่าไม้ที่ควบคุมดูแล

พื้นที่เป็นผู้แทนกรมป่าไม้จังหวัดเดิม จึงอยู่ในฐานะผู้เข้าร่วมประชุมที่สามารถเสนอความเห็นด้านป่าไม้หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ แต่มิใช่อยู่ในฐานะกรรมการใน คปจ. เกี่ยวกับการนับองค์ประชุมหรือการได้รับเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547[53]

ปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 72 จังหวัด มีผู้แทนเกษตรกรเป็นกรรมการใน คปจ. ทั้งสิ้นจำนวน 288 ราย และมีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร

**ความแตกต่างระหว่างกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้แทนองค์กร**

กรรมการโดยตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะเข้าปฏิบัติหน้าที่กรรมการได้เลย แต่หากเป็นกรรมการที่มาจากการเป็นผู้แทนหน่วยงาน ความเป็นกรรมการจะยังไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้าหน่วยงานสั่งการหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเสียก่อน โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่คนใดที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าสูงสุดของส่วนราชการ ทั้งนี้ตามหลักการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน[54] นอกจากนี้กรรมการผู้แทนก็อาจเกิดจากกรณีที่กฎหมายประสงค์ให้มีตัวแทนจากเอกชนเข้าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของกรรมการชุดนั้น แต่มิได้กำหนดตำแหน่งหรือชื่อเรียกตายตัว แต่ได้เปิดช่องให้องค์กรเอกชนนั้นได้มีการมอบหมายกันต่อไป

**ข้อสังเกต**

ดังนั้นกรรมการผู้แทนใน คปจ. อันได้แก่ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อาจเป็นเจ้าหน้าที่คนใดที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน และอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีของผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งใน คปจ.นั้น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือที่ ทส 0404/1565 ลงวันที่ 28 เมษายน 2563 ได้แจ้งขอเปลี่ยนแปลงผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งใน คปจ.

กรณีของผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้มีหนังสือ ที่ กษ 1210/ว1005 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2558 แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยมอบให้ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาชาวเขา และผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการใน คปจ. แต่ละจังหวัด

---

[53] หนังสือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ทส 0404/1565 ลงวันที่ 28 เมษายน 2563 เรื่อง ขอแจ้งเปลี่ยนแปลงผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด.

[54] https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13708.pdf.

**วิธีการแต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 4 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้แต่งตั้งเป็นกรรมการ** [55]

1. ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนเกษตรกรจำนวน 4 รายที่ได้รับการแต่งตั้งว่า ครบวาระ 2 ปี ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

2. ตั้งคณะกรรมการคัดเลือกในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการในการสรรหาผู้แทนเกษตรกรเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 4 พฤษภาคม 2559 แทนชุดเดิม และส่งรายชื่อเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้ สำนักวิชาการและแผนงาน กลุ่มงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อมประวัติเพื่อทำการตรวจสอบ

**ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการในการสรรหาผู้แทนเกษตรกรเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2559**

ข้อ 1 คณะกรรมการคัดเลือก หมายความว่า คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ข้อ 2 ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ นายอำเภอทุกท้องที่ที่มีเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์เป็นกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการและผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 3 ให้คณะกรรมการคัดเลือก มีอำนาจหน้าที่คัดเลือกผู้แทนเกษตรกร เพื่อเสนอรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ไม่น้อยกว่า 6 รายแต่ไม่เกิน 8 ราย โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความเที่ยงตรง รวมทั้งเป็นผู้มีความเสียสละ เพื่อส่วนรวมและเต็มใจช่วยงานการปฏิรูปที่ดินให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อ 4 ผู้แทนเกษตรกร ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

[55]สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คู่มือการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.), 2564.

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

(7) ต้องเป็นเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข้อ 5 ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้แทนเกษตรกรที่คณะกรรมการ คัดเลือกไว้ตามข้อ 3 รวมทั้งเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือก จัดส่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน 4 คน ส่วนที่เหลือให้ขึ้นบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกไว้ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาแต่งตั้งซ่อมในกรณีที่มีกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อมอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ข้อ 6 ในกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ ให้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

3. สำนักวิชาการและแผนงาน กลุ่มงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดทำประกาศ เสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงนามตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2532 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปฏิบัติราชการแทน)

4. จัดส่งสำเนาประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้จังหวัด เพื่อแจ้งผู้ได้รับการแต่งตั้งและ คปจ. ทราบ

***มาตรา 14 ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 12 และมาตรา 13 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี***

***ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อมนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น***

***กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มได้ระบุถึงวาระ (term) การดำรงตำแหน่งของกรรมการใน คปก. ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 12 และกรรมการใน คปจ. ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมาตรา 13 เท่านั้น โดยจะมีวาระในการปฏิบัติหน้าที่คราวละ 2 ปี ดังนี้

กรณีของมาตรา 12 ได้ระบุให้องค์ประกอบของ คปก. ต้องประกอบด้วยกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 9 ราย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร 6 รายและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 ราย โดยจะมีวาระในการปฏิบัติหน้าที่คราวละ 2 ปี

กรณีของมาตรา 13 ได้ระบุให้องค์ประกอบของ คปจ. ต้องประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีก 4 ราย ซึ่งจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะมีวาระในการปฏิบัติหน้าที่คราวละ 2 ปี

ฉะนั้น กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก.ตามมาตรา 12 และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ตามมาตรา 13 ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามวาระ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งจนครบวาระหรือออกจากตำแหน่งก่อนวาระก็ถือได้ว่าดำรงตำแหน่งมาแล้วหนึ่งวาระ เทียบเคียงบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาควิชา การรักษาการในตำแหน่งและการรักษาราชการแทนตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522 เรื่องเสร็จที่ 160/1530 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 124/2525 และในกรณีที่มีการแต่งตั้งบุคคลใหม่เข้ามาทำหน้าที่กรรมการแทนกรรมการคนเก่าที่พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับตำแหน่งใหม่นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำแหน่งกรรมการดังกล่าวเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ที่พ้นจากตำแหน่งไป ทั้งนี้เพื่อให้การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการทั้งคณะเป็นไปในคราวเดียวกัน ไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งระหว่างกรรมการเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ใน คปก. หรือกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็สามารถที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. หรือกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ได้อีก

อย่างไรก็ตาม หากกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. หรือกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ลาออกทั้งหมด ถือเป็นกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (กรณีของ คปก.) หรือรัฐมนตรีแต่งตั้ง (กรณีของ คปจ.) เหลืออยู่ หากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่จึงมีลักษณะเป็นการแต่งตั้งใหม่ มิใช่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้นการนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นต้นไป เทียบเคียง บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ เรื่องเสร็จที่ 2/2563

อนึ่ง การนับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่ม ซึ่งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปีตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีลงนามในประกาศดังกล่าว และการนับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งครบ 2 ปีนั้น จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป คือ บทบัญญัติมาตรา 156 มาตรา 158 และมาตรา 159 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการคำนวณระยะเวลาเป็นปีนั้นมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วย ส่วนวันสิ้นสุดแห่งระยะเวลาย่อมสิ้นสุดลงในวันก่อนจะถึงวันแห่งปีสุดท้ายอันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลา เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับระยะเวลาไว้ (เทียบเคียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เรื่องเสร็จที่ 416/2551 และบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องหารือระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ของกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่องเสร็จที่ 241/2524)

กรณีที่กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่ม ครบวาระการดำรงตำแหน่ง และอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นใน คปก. (กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กรณีแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ชุดใหม่นั้น คณะกรรมการ

ที่เหลืออยู่ใน คปก. หรือ คปจ. จึงไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 12 และ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่ม ที่จะประชุมได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มมิได้มีบทบัญญัติให้กรรมการผู้แทนเกษตรกรหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้เกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ กรรมการผู้แทนเกษตรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงพ้นตำแหน่งโดยผลของกฎหมายและไม่มีอำนาจในการดำเนินงานใด ๆ ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการต่อไปได้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 (คณะกรรมการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วตามมาตรา 110 มีอำนาจดำเนินงานต่อไปจนกว่าคณะกรรมการดำเนินงานฯ ชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ 7/2531)

**ข้อสังเกต**

วาระการตำรงตำแหน่งของกรรมการใน คปก.และ คปจ. จะใช้กับกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ไม่ใช้กับกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก.และ คปจ. เทียบเคียงแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 266/2544 และเรื่องเสร็จที่ 282/2548

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 266/2544 เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของผู้จัดการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) มีความเห็นว่า มาตรา 121 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินขึ้น ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคนซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและผู้จัดการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเป็นกรรมการและเลขานุการฯ ฉะนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจึงประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ผู้จัดการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ดังนั้นเมื่อบุคคลใดดำรงตำแหน่งผู้จัดการฯ จึงต้องดำรงตำแหน่งกรรมการฯ ควบคู่ด้วยเสมอโดยผลของกฎหมาย การที่มาตรา 143 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 บัญญัติให้กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกันนั้น จึงย่อมหมายความถึงการดำรงตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีเท่านั้น แต่มิได้หมายความรวมถึงผู้จัดการฯ ซึ่งเป็น

กรรมการโดยตำแหน่งแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อผู้จัดการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตำแหน่งกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินครบสามปีแล้ว จึงไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการฯ ตามวาระที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 282/2548 เรื่อง การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศในขณะเดียวกัน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง และ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยในส่วนของการแต่งตั้งประธานกรรมการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศอันเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลเป็นสำคัญ และเมื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้รับแต่งตั้ง แล้วจะมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 เช่น ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งนั้น เมื่อกฎหมายระบุตำแหน่งใดให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้วบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นย่อมต้องเป็นกรรมการจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกรรมการโดยตำแหน่งไม่สามารถลาออกได้ เพราะตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ย่อมมีโดยถาวร และการที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งพลตรีวิชิตฯ เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการบริหาร สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศย่อมทำให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในฐานะประธานกรรมการจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามมาตรา 17 ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะทำให้พลตรีวิชิตฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ พลตรีวิชิตฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในฐานะประธานกรรมการในคณะกรรมการจนกว่าจะครบตามวาระการดำรงตำแหน่งและในขณะเดียวกันเมื่อกรรมการโดยตำแหน่งมีลักษณะพิเศษดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น การที่พลตรีวิชิตฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้ากรมแผนที่ทหารซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา 13 (2) ด้วย จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในฐานะเจ้ากรมแผนที่ทหารต่อไปได้

***มาตรา 15 กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่ม เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการของ คปก. และ คปจ. เพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) จากการเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการใน คปก. และ คปจ. ซึ่งอาจเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือในสัญญาหรือธุรกิจของตนกับกิจการที่ได้ทำไว้กับ ส.ป.ก. ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติข้อห้ามของกรรมการที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งไว้ในมาตราดังกล่าว แต่กรณีใดที่จะถือเป็นส่วนได้เสียนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมิได้มีการระบุไว้ อาจต้องถือแนวกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี คำพิพากษาของศาล หรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น ประกอบการพิจารณา

กรณีที่จะสามารถเรียกได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้น จะต้องเป็นการกระทำในลักษณะโอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐอันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 327/2550) หรือจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา โดยมีเจตนาในการอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการแสวงหาประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 127-128/2552) ซึ่งหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง (impartiality principle) นั้น จะมีความหมายที่แตกต่างกันตามลักษณะแห่งองค์กร แต่การตีความนั้นจะมุ่งไปทางการห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อนและส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้ (เทียบเคียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่องเสร็จที่ 526/2544[56] และบันทึกสำนักงาน

[56] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่องเสร็จที่ 526/2544 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้ให้ความเห็นว่า การมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ได้เสียที่เกี่ยวข้องกับกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ได้เสียในทางตรง อันได้แก่ การเป็นคู่สัญญาหรือได้รับประโยชน์ในธุรกิจโดยตรงกับรัฐวิสาหกิจ หรือการมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ได้เสียในทางอ้อม อันได้แก่ การมีส่วนได้เสียผ่านบุคคลอื่นหรือใช้วิธีการอื่นใดอันจะกระทำให้เกิดการขัดกันในประโยชน์ได้เสียด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) (เรื่องเสร็จที่ 605/2545)[57]

ส่วนได้เสียทางตรง คือ กรณีที่บุคคลเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเองโดยตรง หมายถึง กรรมการนั้นเข้าเป็นคู่สัญญากับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่ทำกับ ส.ป.ก.

ส่วนได้เสียทางอ้อม คือ กรณีที่บุคคลมิได้เข้าเป็นคู่สัญญากับ ส.ป.ก. เองโดยตรง แต่อาจได้รับประโยชน์จากการที่กิจการหรือธุรกิจที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือกรณีที่เครือญาติ คู่สมรส หรือบุตรของตนเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของ ส.ป.ก. ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทน ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นต้น

กลุ่มความสัมพันธ์ในเชิงทุน ได้แก่ หุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งสามารถครอบงำการจัดการบริษัทได้ เป็นต้น

กลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา หรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย[58]

**ทั้งนี้การพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ อาจต้องพิจารณาจากกิจกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบกันไปด้วย รวมถึงพิจารณาความสัมพันธ์ในทางบุคคล ความสัมพันธ์ในการบริหาร และความสัมพันธ์ในเชิงทุน** และเมื่อมีการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใด หากมีกรรมการคนใดมีความไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น กรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ กรณีเช่นนี้ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

---

[57] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) เรื่องเสร็จที่ 605/2545 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้อธิบายความมุ่งหมายของมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ ไว้ว่า การพิจารณาความมุ่งหมายของมาตรานี้ นอกจากจะพิจารณาว่าในการปฏิบัติตามสัญญานั้น สมาชิกผู้นั้นได้รับประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญา ในลักษณะที่จะส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็น ดังนี้ (1) ความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทน ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล (2) ความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งสามารถครอบงำการจัดการบริษัทได้ หรือ (3) ความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา หรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

[58] สุเนติ คงเทพ, คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (นนทบุรี: อมรินทร์ บุ๊ค เซ็นเตอร์, 2564), น 163-164.

เหตุคัดค้านนั้น เมื่อกรรมการผู้นั้นได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม อย่างไรก็ดี ถ้าคณะกรรมการชุดใดมีผู้ถูกคัดค้านว่ามีความไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม โดยให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วย กรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้านตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในเรื่ององค์ประชุมไม่ครบ สาเหตุที่ห้ามมิให้กรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นและต้องห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น เนื่องจากกรรมการผู้นั้น มีส่วนได้เสียอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากกรรมการผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องใดเข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางและหากดำเนินการไปจนมีคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## <u>คำพิพากษาศาลปกครองและความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ</u>

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.76/2547

จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า นาย ม. มีความสัมพันธ์ในทางใดๆ กับบริษัทที่ทำสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลช่อมะกอก แม้ว่าบุตรของนาย ม.จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว แต่ก็เป็นเพียงร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด และไม่มีอำนาจบริหารจัดการหรือกระทำการใดๆ ผูกพันบริษัทแต่อย่างใด แม้ว่ามาตรา 1563 แห่ง ป.พ.พ. จะบัญญัติให้บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แต่การที่จะอุปการะเพียงใดหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าฐานะของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด <u>โดยนาย ม.ประกอบอาชีพค้าขาย มีสถานภาพโสด ไม่ได้อาศัยอยู่บ้าน เดียวกับบุตร ซึ่งแสดงว่าไม่จำต้องได้รับการเลี้ยงดูจากบุตร และจากข้อเท็จจริง บุตรก็ไม่ได้ให้การเลี้ยงดูนาย ม. แต่อย่างไรและแม้นาย ม.จะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน จึงยังไม่อาจถือได้ว่า นาย ม. ได้รับประโยชน์ในสัญญาระหว่างบริษัทที่มีบุตรของตนเป็นผู้ถือหุ้นกับเทศบาลตำบลช่อมะกอก</u> อีกทั้งนาย ม.ก็ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรีที่จะมีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งจ้างและทำสัญญาดังกล่าว นอกจากนี้การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบกรณีของนาย ม.นั้นก็เนื่องมาจากได้เห็นป้ายแสดงรายละเอียดโครงการของเทศบาลฯ ที่มีคู่สัญญาเป็นบริษัทซึ่งบุตรของนาย ม. เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ด้วยเท่านั้น โดยไม่ได้มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดๆ ที่แสดงได้ว่านาย ม. เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในสัญญาดังกล่าว คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยว่านาย ม. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.298/2551**

กฎหมายเทศบาลมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้การทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม โดยบทบัญญัติของกฎหมายมิได้ กำหนดข้อยกเว้นหรือมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวไว้ ดังนั้นหากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา 18 ทวิ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่ต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อคดีนี้เทศบาลฯ ได้ซื้อของจากร้านของ อ. ในขณะที่ อ. ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯอยู่ จึงต้องถือว่านาย อ.เป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงตามสัญญาซื้อขายที่มีเทศบาลฯ เป็นคู่สัญญา อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของ อ. ต้องสิ้นสุดลงตามกฎหมาย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้นาย อ. พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ อันส่งผลให้ต้องถูกถอดจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วยนั้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ.5/2549**

เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำตัดสินในคดีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัท กฟผ.จำกัด มหาชน โดย คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท ได้แต่งตั้งนาย ก เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการชุดดังกล่าวทั้งที่ นาย ก เป็นกรรมการในบริษัทชินคอร์ปและบริษัท ปตท.ซึ่งเป็นคู่สัญญากับ กฟผ.อยู่ด้วย นาย ก จึงถือเป็นกรรมการในนิติบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ.อันมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ. ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของนาย ก ขัดกับ หลักความเป็นกลางและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.245-246/2552**

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมทุจริตเบิกค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ ในชั้นการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่าเป็นกรณีที่มีมูลจึงได้มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ มีนาย ศ. ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการทำหน้าที่ของนาย ศ. ซึ่งมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุมทั้งในขั้นตอนการพิจารณาเสนอความเห็นและการพิจารณามีมติเห็นชอบให้สั่งลงโทษทางวินัยและการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็นและการดำเนินการใด ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็น

ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของกรรมการดังกล่าวซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุมและอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ตนเอง (นาย ศ.) ที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ ทั้งยังทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด ย่อมทำให้กรรมการ (นาย ศ) มีอิทธิพลเหนือกว่ากรรมการอื่น ดังจะเห็นได้จากการไม่มีกรรมการคนใดแสดงความเห็นในลักษณะที่แตกต่าง ขัดแย้ง คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่นาย ศ. เป็นประธาน จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

**ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีผู้บังคับการซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในเรื่องเสร็จที่ 1209/2565**

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองสรุปได้ว่า กรณีพันตำรวจเอก ส. ในขณะดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการพิจารณาสั่งลงโทษกรณีพันตำรวจโท พ. ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีความเห็นให้สั่งลงโทษไล่พันตำรวจโท พ. ออกจากราชการ และต่อมาพันตำรวจเอก ส. ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครและเป็นผู้พิจารณามีคำสั่งลงโทษไล่พันตำรวจโท พ. ออกจากราชการ เมื่อกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองฯ และผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแยกออกจากกัน โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้บังคับการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองฯ ด้วยเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ กรณีพันตำรวจเอก ส. ที่ร่วมพิจารณาเรื่องในสองขั้นตอนจึงมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกันมีส่วนร่วมพิจารณาทางปกครองในหลายขั้นตอนในลักษณะที่เป็นองค์กรเดียวกันซึ่งแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติงานภายใต้การพิจารณาทางปกครองเดียวกันก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้พิจารณาเรื่องเดิมที่ตนเคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้ว ต้องมาพิจารณาประเด็นเดียวกันซ้ำอีก ซึ่งคาดหมายได้ว่าการพิจารณาอาจโน้มเอียงไปตามความเห็น

เดิมของตน กรณีจึงมีเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสกลนครคนใหม่ที่ไม่มีเหตุสงสัยถึงความเป็นกลางจึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและพิจารณาออกคำสั่งลงโทษใหม่ให้ถูกต้องได้ แต่ต้องดำเนินการสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่พันตำรวจโท พ. ออกจากราชการในปี 2563 ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน พรบ. ตำรวจแห่งชาติฯ

***มาตรา 16 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ***

***(1) ตาย***

***(2) ลาออก***

***(3) คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ให้ออก***

***(4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15***

**คำอธิบาย**

**การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการใน คปก. และ คปจ. ในกรณีอื่น**

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่ม เป็นการบัญญัติถึงการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นอกจากพ้นตำแหน่งโดยการอยู่ครบวาระ 2 ปีตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มแล้ว ยังสามารถพ้นตำแหน่งก่อนครอบวาระ ได้ 4 กรณี คือ

**ประการที่ 1. ตาย** แบ่งได้เป็น

1.1 ตายตามธรรมชาติ หรือ

1.2 ตายโดยเป็นคนสาบสูญ กล่าวคือ เป็นการตายโดยผลของกฎหมายตามมาตรา 48 ถึงมาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ

มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า ถ้าบุคคลใดได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลาห้าปี เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญก็ได้

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้ลดเหลือสองปี

(1) นับแต่วันที่การรบหรือสงครามสิ้นสุดลง ถ้าบุคคลนั้นอยู่ในการรบหรือสงครามและหายไปในการรบหรือสงครามดังกล่าว

(2) นับแต่วันที่ยานพาหนะที่บุคคลนั้นเดินทาง อับปาง ถูกทำลายหรือสูญหายไป

(3) นับแต่วันที่เหตุอันตรายแก่ชีวิตนอกจากที่ระบุไว้ใน (1) หรือ (2) ได้ผ่านพ้นไป ถ้าบุคคลนั้นตกอยู่ในอันตรายเช่นว่านั้น

มาตรา 62 บุคคลซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญ ให้ถือว่าถึงแก่ความตายเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังที่ระบุไว้ในมาตรา 61

**ประการที่ 2. ลาออก** เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้ระบุไว้ให้ชัดแจ้งว่า การลาออกของกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก.และการลาออกของกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. นั้นจะต้องทำอย่างไร ลาออกต่อผู้ใดหรือจะต้องได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือไม่ และการลาออกดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายเมื่อใด

ฉะนั้นในกรณีที่กฎหมายใช้คำว่า “ลาออก” เมื่อการลาออกได้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ถ้าได้ส่งหนังสือลาออกอย่างเป็นทางการ ณ สถานที่หรือต่อบุคคล (ประธานกรรมการ) ตามระเบียบปฏิบัติราชการแล้ว การลาออกย่อมมีผลนับแต่วันที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือลาออก โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติจากผู้แต่งตั้งแต่อย่างใด เนื่องจากการลาออกเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว แต่หากมิได้ระบุวันที่ประสงค์จะลาออกไว้ การลาออกย่อมมีผลเมื่อมีการลงรับหนังสือตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 แต่จะระบุให้การลาออกมีผลย้อนหลังไม่ได้ และจะขอถอนหนังสือลาออกหลังจากวันที่ขอลาออกอีกไม่ได้เพราะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว (เทียบเคียงบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง ขอหารือเกี่ยวกับการลาออกของกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เรื่องเสร็จที่ 263/2525) เนื่องจากกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก.และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. นั้น ถือเป็นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นการเฉพาะตัว มิใช่เป็นการที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดให้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหากผู้เป็นกรรมการไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ย่อมมีสิทธิขอลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ และชอบที่จะนำมาตรา 76 (2)[59] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[59] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 76 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาเทียบเคียงบังคับใช้ ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับการลาออกของกรรมการตรวจรับพัสดุ กรณีสำนักงานสถิติแห่งชาติ เรื่องเสร็จที่ 835/2555

*ทั้งนี้หากกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก.และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. นั้น ประสงค์จะลาออกด้วยวาจา สามารถทำได้หรือไม่*

เมื่อพิจารณาข้อ 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นไว้ว่า ให้กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการลาออกไว้ ดังนั้นโดยหลักแล้วกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ย่อมแสดงเจตนาลาออกด้วยวาจา เป็นหนังสือ หรือโดยวิธีอื่นใดก็ได้ หากแสดงให้รู้ถึงความประสงค์จะลาออกอย่างแน่นอนโดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ และการลาออกย่อมมีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์นับแต่วันที่ได้มีการแสดงเจตนาลาออกหรือนับแต่วันที่ได้กำหนดเป็นเงื่อนเวลาแห่งการลาออกไว้ ดังกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการลาออกด้วยวาจาของผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการ อ.ส.พ. เรื่องเสร็จที่ 78/2554

อย่างไรก็ดี หากกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปก. และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ลาออกแม้เพียงคนเดียวย่อมทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการใน คปก. และ คปจ. ไม่ครบตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ เนื่องจากหากพิจารณาตามมาตรา 12 และ 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของ คปก. ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งฝ่ายหนึ่งและกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 9 ราย ซึ่งได้แก่ ผู้แทนเกษตรกร 6 ราย และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 ราย ฝ่ายหนึ่ง และ คปจ. ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งฝ่ายหนึ่ง กรรมการผู้แทนฝ่ายหนึ่ง และกรรมการผู้แทนเกษตรกรในจังหวัด 4 ราย ฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการกำหนดให้คณะกรรมการมาจากหลากหลายฝ่ายก็เพื่อประโยชน์ในการระดมความคิดเห็น ประสบการณ์ รับรู้ข้อเท็จจริง รวมทั้งประสานแผนงานและนโยบาย ดังนั้นหากองค์ประกอบของ คปก. และ คปจ. ไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็น คปก. และ คปจ. ทำให้คณะกรรมการที่เหลืออยู่ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เว้นเสียแต่ว่าเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบไปด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ คณะกรรมการจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังเช่นกรณีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตามมาตรา 71/5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(6) มีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่า กรณีที่กรรมการพัฒนาระบบราชการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แม้จะไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมิได้มีบทบัญญัติเช่นว่าแล้ว การที่กรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปก. และ คปจ. ลาออกก่อนครบวาระแม้เพียงคนเดียว กรรมการที่เหลืออยู่จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการได้นับตั้งแต่วันที่ขาดองค์ประกอบในส่วนของกรรมการผู้แทนเกษตรกรไป และการจะนับองค์ประชุมใน คปก. และ คปจ. ได้ก็ต้องมี คปก.และ คปจ. เกิดขึ้นก่อน จึงจะพิจารณาได้ว่าจำนวนของกรรมการมีจำนวนเท่าใด ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประชุมคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย เรื่องเสร็จที่ 877/2547

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 78/2554 เรื่อง การลาออกด้วยวาจาของผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการ อ.ส.พ.**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาขององค์การสวนพฤกษศาสตร์ประกอบกับข้อเท็จจริง มีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ในมาตรา 20 (2) ว่าให้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการลาออกไว้ ดังนั้นโดยหลักแล้วผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์ย่อมแสดงเจตนาลาออกด้วยวาจาเป็นหนังสือหรือโดยวิธีอื่นใดก็ได้ หากแสดงให้รู้ถึงความประสงค์จะลาออกอย่างแน่นอนโดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ และการลาออกย่อมมีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์นับแต่วันที่ได้มีการแสดงเจตนาลาออกหรือนับแต่วันที่ได้กำหนดเป็นเงื่อนเวลาแห่งการลาออกไว้ อย่างไรก็ดี กรณีตามข้อหารือนี้ ปรากฏว่าสัญญาจ้างผู้บริหารระหว่าง อ.ส.พ. และนางก่องกานดาฯ ได้ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการลาออกไว้เป็นการเฉพาะโดยข้อ 5.5 กำหนดว่ากรณีที่ผู้รับจ้างประสงค์จะลาออกก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา จะต้องยื่นหนังสือลาออกล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 เดือน ดังนั้นเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านางก่องกานดาฯ ได้แจ้งด้วยวาจาต่อที่ประชุมคณะกรรมการ อ.ส.พ.เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2553 ว่าขอลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2553 กรณีจึงไม่ใช่การยื่นหนังสือลาออกล่วงหน้า 1 เดือนตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง ประกอบกับในการแจ้งลาออกนั้นนางก่องกานดาฯ ได้ระบุว่าจะยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ อ.ส.พ. ในภายหลัง แต่ต่อมาไม่มีการยื่นหนังสือลาออกตามที่ได้แจ้งไว้แต่อย่างใด ทั้งผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รักษาการผู้อำนวยการฯ ก็มิได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ และอ.ส.พ. ได้จ่ายเงินเดือนและเบี้ยประชุมให้แก่นางก่องกานดาฯ ตามปกติตลอดมา ดังนี้การแจ้งลาออกของนางก่องกานดาฯ จึงยังไม่มีผลทางกฎหมาย คงเป็นเพียงการแจ้งให้คณะกรรมการ อ.ส.พ. ทราบและแม้ว่าคณะกรรมการอ.ส.พ.จะมีมติรับทราบการแจ้งลาออกแล้ว ก็หาได้มีผลให้การลาออกมีผลสมบูรณ์ เพราะมิฉะนั้น ย่อมขัดต่อวัตถุประสงค์ของข้อ 5.5 ของสัญญาจ้างที่มุ่งหมายคุ้มครองการดำเนินงานของ อ.ส.พ. โดยกำหนดให้ต้องมีการบอกกล่าวเป็นหนังสือหนึ่งเดือนก่อนลาออก และภายหลัง

จากที่นางก่องกานดาฯ แจ้งการลาออกแล้ว ก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ อ.ส.พ. และเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการ อ.ส.พ. โดยคณะกรรมการ อ.ส.พ. มิได้ทักท้วง แต่ได้มีมติที่ประชุมครั้งที่ 10/2553 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 รับทราบการปฏิบัติหน้าที่ต่อและมีมติการประชุมครั้งที่ 11/2553 วันที่ 16 ธันวาคม 2553 ให้เลิกสัญญาจ้างนางก่องกานดาฯ และให้นางก่องกานดาฯ หยุดปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ อ.ส.พ. ตั้งแต่ 17 ธันวาคม 2553 ข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า คณะกรรมการ อ.ส.พ. มิได้ถือว่าการแจ้งการลาออกของนางก่องกานดาฯ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2553 มีผลทางกฎหมายให้นางก่องกานดาฯ พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ส.พ. แต่ยอมรับว่านางก่องกานดาฯ ยังคงดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ส.พ. จนถึงวันที่ 17 ธันวาคม 2553 ดังนั้นเมื่อการแจ้งการลาออกของนางก่องกานดาฯ มิได้มีผลทากฎหมายให้นางก่องกานดาฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ส.พ. การปฏิบัติหน้าที่ของนางก่องกานดาฯ ภายหลังแจ้งการลาออกด้วยวาจาจึงเป็นการกระทำโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 263/2525 เรื่อง ขอหารือขอกฎหมายเกี่ยวกับการลาออกของกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากข้อ 11 (2) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 กำหนดไว้เพียงแต่ว่ากรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ “ลาออก” โดยไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดแจ้งว่าการลาออกนั้นจะต้องทำอย่างไรและลาออกต่อผู้ใด หรือจะต้องได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือไม่ และการลาออกดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายเมื่อใด ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (เทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (การลาออกของข้าราชการพลเรือนต้องได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 (การลาออกของผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครมีผลนับแต่วันที่ยื่นใบลาออกต่อรัฐมนตรี) ฉะนั้น ในกรณีที่กฎหมายใช้คำว่า “ลาออก” เมื่อการลาออกได้กระทำเป็นลายลักษณอักษรแล้ว การลาออกย่อมมีผลนับแต่วันที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือลาออก โดยไม่จำเป็นต้องยื่นต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง สำหรับกรณีนี้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่ากรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 ท่านได้ส่งหนังสือลาออกทางไปรษณีย์ถึงประธานกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยอย่างเป็นทางการและประธานกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับหนังสือลาออกแล้ว ตามระเบียบปฏิบัติราชการนั้นกรรมการย่อมลาออกต่อประธานกรรมการได้ ฉะนั้น เมื่อประธานกรรมการได้รับหนังสือลาออกแล้วการลาออกจึงมีผลสมบูรณ์นับแต่วันที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือลาออกนั้น ทั้งนี้โดยมิต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีให้ลาออกแต่ประการใด เมื่อการลาออกมีผลสมบูรณ์ตามที่ระบุไว้ในหนังสือลาออกในวันใด

กรรมการผู้นั้นก็พ้นจากตำแหน่งในวันนั้นตามข้อ 11 (2) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ฯ ไปตามความประสงค์ จะขอถอนหนังสือลาออกหลังจากวันที่ขอลาออกอีกไม่ได้เพราะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 372/2525 เรื่อง หารือเกี่ยวกับการขอลาออกของประธานกรรมการองค์การเหมืองแร่**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากมาตรา 17 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ.2520 ใช้แต่เพียงคำว่า “ลาออก” โดยมิได้ระบุข้อความอื่นว่า ต้องทำอย่างไร ลาออกต่อผู้ใด หรือได้รับอนุญาตให้ลาออกเมื่อใด จึงต้องถือเอาเจตนาของผู้ขอลาออก เป็นสำคัญ เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้นั้น เมื่อประธานกรรมการได้ยื่นขอลาออกตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2525 การลาออกย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2525 เป็นต้นไป และผู้ใดจะยับยั้งใบลาออกดังกล่าวนั้นมิได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2929/2561**

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการโดยกรรมการคนใดที่จะลาออกต้องยื่นหนังสือลาออกต่อบริษัท และให้มีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่เมื่อใดย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับของจำเลยกำหนดไว้หรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อตามข้อบังคับของจำเลยในหมวด 3 ว่าด้วยกรรมการไม่ได้กำหนดไว้ว่าการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการกรณีลาออกให้มีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องบังคับตาม ป.พ.พ.มาตรา 1153/1 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า กรรมการคนใดจะลาออกจากตำแหน่ง ให้ยื่นใบลาออกต่อบริษัท การลาออกมีผลนับแต่วันที่ใบลาออกไปถึงบริษัท เมื่อ ช. ได้มีหนังสือลาออกจากตำแหน่งกรรมการลงวันที่ 20 เมษายน 2555 โดยจำเลยได้รับหนังสือลาออกในวันเดียวกัน การลาออกจากตำแหน่งกรรมการของ ช. จึงมีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่หนังสือลาออกไปถึงจำเลย คือวันที่ 20 เมษายน 2555 <u>ส่วนที่หนังสือลาออกระบุให้การลาออกมีผลในที่ประชุมผู้ถือหุ้นมีมติอนุมัติก็ตาม ก็เป็นเพียงการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของ ช. แต่หนังสือลาออกดังกล่าวจะมีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่เมื่อใดย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของบริษัทจำเลยกำหนดไว้</u> หรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นนี้ เมื่อ ช. พ้นจากตำแหน่งกรรมการของจำเลยแล้วตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2555 จึงมิใช่กรรมการของจำเลยที่จะมีอำนาจเรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของจำเลยได้ กรณีจึงมีเหตุให้เพิกถอนรายงานการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของจำเลยและเพิกถอนมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัทจำเลย

**ประการที่ 3** คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วแต่กรณีให้ออก อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมิได้มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าให้ออกเพราะเหตุใด เพียงแต่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้แต่งตั้ง มีอำนาจสั่งให้ออก โดยมิได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการสั่งให้ออก อันเป็นการบังคับการใช้ดุลพินิจของ

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้ เช่นให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 (เทียบเคียงบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่วนจังหวัด กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เรื่องเสร็จที่ 72/2524 ) อย่างไรก็ตาม หากผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีคำสั่งให้กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. หรือกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. ออกจากการเป็นกรรมการแล้ว คำสั่งให้ออกดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 [60]ซึ่งจะต้องมีเหตุผลประกอบคำสั่งดังกล่าว อันเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้

**ประการที่ 4** ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมาตรา 15 กล่าวคือ กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก. และกรรมการผู้แทนเกษตรกรใน คปจ. นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. ทั้งนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (โปรดดูคำอธิบายในมาตรา 15)

***มาตรา 17 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม***

***ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติถึงการประชุมและองค์ประชุมใน คปก. เพราะเมื่อพิจารณาตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คปก. ประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น 34 ท่าน ซึ่งองค์ประชุมที่กฎหมายกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมาประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด คือต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 17 ราย จึงจะถือเป็นองค์ประชุม และในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มาตรา 17 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

---

[60] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผล กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ตาม กรณีของการประชุม คปจ. จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมิได้บัญญัติถึงการประชุมและองค์ประชุมใน คปจ. ว่าเท่าใดจะถือเป็นองค์ประชุมได้ ดังนั้นจึงชอบที่จะนำหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายกลาง มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ มีกรรมการต้องมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ตามมาตรา 79 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539[61] คือต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 12 คน จึงจะถือเป็นองค์ประชุมใน คปจ.

ทั้งนี้ก่อนที่จะพิจารณาถึงองค์ประชุมใน คปก. และ คปจ. จะต้องมีองค์ประกอบของคณะกรรมการใน คปก.และ คปจ. ครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดเสียก่อน จึงจะพิจารณาถึงองค์ปะชุมของคณะกรรมการใน คปก. และ คปจ. เป็นลำดับถัดไป อนึ่ง หากมีการประชุม คปก. และ คปจ. โดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการใน คปก. และ คปจ. หรือองค์ประชุมใน คปก.และ คปจ ไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมส่งผลให้มติของที่ประชุมครั้งนั้นไม่มีผลทางกฎหมาย และไม่สามารถนำไปอ้างอิงได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 426/2531 เรื่อง องค์คณะของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นว่า มาตรา 9 บัญญัติว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขานุการ เมื่อยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ยังไม่เป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ครบถ้วน

[61] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 79 ภายใต้บังคับมาตรา 15 วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุความประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 251/2536 เรื่อง การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นว่า หากคณะรัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ยังไม่เป็นคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และกรรมการอื่นที่มีอยู่ก็ไม่อาจประชุมในฐานะเป็นคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 797/2540 องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อตำแหน่งประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินว่างลง องค์ประชุมย่อมไม่ครบ รองประธานก็ทำหน้าที่แทนไม่ได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 160/2542 เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และการแต่งตั้งกรรมการ**

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ตัวแทนฝ่ายราชการ ตัวแทนโรงงาน และตัวแทนชาวไร่อ้อย เพื่อให้คณะกรรมการต่าง ๆ มีตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ สมบูรณ์ครบถ้วน ตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะพิจารณาองค์ประชุมของคณะกรรมการเป็นลำดับถัดไป โดยในกรณีที่ตัวแทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพ้นจากตำแหน่งทั้งหมดในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งต้องถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น ๆ ไม่ครบถ้วน ดังนั้น กรณีที่กรรมการผู้แทนโรงงานได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กรรมการที่เหลืออยู่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการได้ แม้ว่ากรรมการที่เหลืออยู่ซึ่งได้เข้าร่วมประชุมจะมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดก็ตาม ที่ประชุมของคณะกรรมการนั้น ๆ ย่อมไม่สามารถมีมติในเรื่องต่าง ๆ ได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 414/2559 เรื่อง การนับองค์ประกอบ องค์ประชุม และการลงมติของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 13 ) ได้ให้ความเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติตามมาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยกรรมการ 4 ฝ่าย ได้แก่ 1. ประธานกรรมการ 2. กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 2 คน 3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 7 คนและ 4. ผู้อำนวยการฯ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง จำนวนของคณะกรรมการบริหารฯ จึงมีได้ไม่เกิน 11 คน แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ไม่มีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวในกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้จำนวนกรรมการตามกฎหมายมีอยู่เพียง 10 คน โดยในการที่จะดำเนินการประชุมของคณะกรรมการได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนทั้ง 4 ฝ่ายตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หากประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งได้แก่นายเฉลิมพลฯ ลาออกเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2556 หรือนายปราโมทย์ฯ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุเกิน 70 ปีนั้น มาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งกรณีตามข้อหารือนี้แม้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะมีเพียงแค่ 1 คน แต่กรรมการอื่นอีก 3 ฝ่ายมีอยู่ครบถ้วนก็มิได้ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารเสียไป เพราะมาตรา 14 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ไม่เกิน 7 คน ต่อมาเมื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ปฏิบัติหน้าที่ครบวาระแล้ว มาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ได้กำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นเมื่อครบวาระแล้ว คณะกรรมการบริหารฯ เหลืออยู่ 4 คน ประกอบด้วยนายศุภชัยฯ ประธานกรรมการ นางเมธินีฯ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรรมการโดยตำแหน่ง นายวิวัฒน์ฯ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และนายไตรรัตน์ฯ ผู้อำนวยการซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง จึงเป็นองค์ประกอบที่ครบถ้วนแล้วตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการนับองค์ประชุมต้องเป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2546 คือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรรมการเหลืออยู่ 4 คน การนับองค์ประชุมจึงต้องคำนวณจากกรรมการ 4 คนเท่าที่เหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการหากประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนใดเสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่กำลังพิจารณาให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้น แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าผู้นั้นสมควรที่จะอยู่ในที่ประชุมหรือไม่ตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ และหากวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและออกจากที่ประชุมการนับองค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามมาตรา 15 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

## เบี้ยประชุม

การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของกรรมการใน คปก. และ คปจ. นั้น อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555 เนื่องจากเป็นคณะกรรมการตามมาตรา 5 [62]แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ที่ได้รับการแต่งตั้งและกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังข้อหารือที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 126/2554 แล้วว่า การจะพิจารณาว่า เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายที่จะได้รับเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาได้ว่า (1) มีองค์คณะที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ตั้งเป็นกรรมการ (2) มีบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการ และ (3) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ [63]

นอกจากนี้หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0408.4/48955 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2560 ตอบข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยประชุมกรรมการ ได้ระบุไว้ว่า “หาก<u>กรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ แต่ได้มอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนโดยทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานการมอบหมาย ให้ถือว่าผู้ได้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรืออนุกรรมการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ และให้นับเป็นองค์ประชุม ตลอดจนมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในอัตราเดียวกับกรรมการหรืออนุกรรมการ และการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการจะเบิกจ่ายในกรณีที่คณะกรรมการเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมตามที่กฎหมายกำหนด และเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้เฉพาะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งหรือแต่งตั้งโดยเฉพาะบุคคลที่เข้าร่วมประชุมเท่านั้น</u> หรือกรณีที่กรรมการโดยตำแหน่งไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ แต่ได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทน โดยทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานการมอบหมายนั้น ตามมาตรา 11/1[64] แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ จะหมายความเฉพาะ

---

[62] พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 มาตรา 5 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยประกาศพระบรมราชโองการ หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

[63] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการกำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุด ที่ นร 0901/0196 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2554 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[64] พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11/1 ในกรณีที่กรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ แต่มอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนโดยทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานมอบหมาย ให้ถือว่าผู้ได้รับหมายปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรืออนุกรรมการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ และให้นับเป็นองค์ประชุม ตลอดจนมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในอัตราเดียวกับกรรมการหรืออนุกรรมการ

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการนั้นได้มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าร่วมประชุมแทนโดยตรงเท่านั้น โดยมิได้หมายความรวมถึงกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้เข้าประชุมแทนได้มอบช่วงต่อให้บุคคลอื่น เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่ากรรมการโดยตำแหน่งได้มอบหมายให้บุคคลที่ได้รับมอบช่วงเข้าร่วมประชุมแทน จึงไม่สามารถนับเป็นองค์ประชุมและเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการได้ และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าส่วนราชการได้เบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่บุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ก็อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณที่จะดำเนินการเรียกเงินคืนดังกล่าว”

ดังนั้นกรณีของกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. และ คปจ. หากไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนได้ (ไม่สามารถมอบหมายได้ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดไว้) โดยทำเป็นหนังสือหรือมีหลักฐานการมอบอำนาจนั้น ตามมาตรา 11/1 แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยให้ถือว่าผู้ได้รับมอบอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ และให้นับเป็นองค์ประชุม ตลอดจนมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในอัตราเดียวกับกรรมการดังกล่าว แต่กรณีของกรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คปก.และ คปจ. หากไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้จะไม่สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทนตนเองได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดเรื่องของการมอบหมายไว้ ดังนั้นหากไม่เข้าร่วมประชุมหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าร่วมประชุม บุคคลที่ได้รับมอบหมายจะไม่อยู่ในฐานะกรรมการจะเป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น และไม่มีสิทธิที่จะได้รับเบี้ยประชุมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้หากผู้ที่ได้รับมอบอำนาจได้มอบอำนาจช่วงให้บุคคลอื่นเข้าร่วมประชุมแทน จะไม่สามารถนับเป็นองค์ประชุมและเบิกจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการได้

อนึ่ง การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของกรรมการใน คปก. และ คปจ. นั้นต้องมีองค์ประกอบของคณะกรรมการใน คปก. และ คปจ. ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดเสียก่อน จึงจะพิจารณาถึงองค์ประชุมของ คปก. และ คปจ. เป็นลำดับถัดไป ซึ่งจะต้องกรรมการมาร่วมประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมและมีสิทธิเบิกเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555 ได้ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 849/2552[65] และในกรณีที่ผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นคนเดียวกันกับกรรมการโดยตำแหน่งใน คปก. หรือ คปจ. แม้จะเข้าร่วมประชุมในทั้งสองตำแหน่งดังกล่าว แต่จะสามารถ

[65] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรื่องเสร็จที่ 849/2552 ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0901/1370 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2552 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เบิกค่าประชุมได้เพียงตำแหน่งเดียว ดังกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทำหน้าที่กรรมการของบุคคลคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง เรื่องเสร็จที่ 0665/2562

อย่างไรก็ตาม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือหารือไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือที่ กค 0406.4/07934 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง หารือกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 กรณีการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาสองคนใน คปก. และ คปจ. สามารถกระทำได้หรือไม่ และผู้ช่วยเลขาดังกล่าวจะสามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมได้หรือไม่ โดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นดังนี้

1. กรณีการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาสองคนใน คปก. และ คปจ. นั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13[66] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้ง โดยผู้ช่วยเลขานุการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมไม่เกินสองคน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดว่า ผู้ช่วยเลขานุการต้องได้รับการแต่งตั้งเช่นเดียวกับกรรมการหรืออนุกรรมการ ดังนั้น คปก. หรือ คปจ. จึงมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้และผู้ช่วยเลขานุการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมตามนัยมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ข้างต้น

2. สำหรับวิธีการเบิกจ่ายเบี้ยประชุม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 และสำหรับหลักฐานการจ่ายเบี้ยประชุมให้ใช้หลักฐานการจ่ายเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนอื่น (แบบ 4219) ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 534/2553 เรื่อง การเรียกคืนเบี้ยประชุมของกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในกรณีการประชุมที่ไม่ครบองค์ประกอบตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 849/25521 แล้วว่า ในขณะที่ยังไม่มีการแต่งตั้ง ประธานกรรมการและผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ถือว่า คณะกรรมการ

[66] พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการหรือ คณะอนุกรรมการ ให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งตามอัตราเบี้ยประชุมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยให้เลขานุการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมไม่เกินหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการมีสิทธิได้รับ เบี้ยประชุมไม่เกินสองคน

ถ้ากรรมการหรืออนุกรรมการผู้ใดเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการด้วยให้เบิกเบี้ยประชุมได้เพียงตำแหน่งเดียว

บสท. มีองค์ประกอบไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 122 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการ บสท. ได้ ดังนั้นเมื่อการประชุมคณะกรรมการ บสท. ครั้งที่ 10/2551 ครั้งที่ 12/2551 ครั้งที่ 13/2551 ครั้งที่ 14/2551 และครั้งที่ 1/2552 เป็นการประชุมในขณะที่ยังไม่มีประธานกรรมการหรือผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กรณีจึงไม่ใช่การประชุมของคณะกรรมการ บสท. ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ บสท. จึงไม่อาจเบิกจ่ายเบี้ยประชุมให้แก่กรรมการที่มาประชุมได้และกรรมการที่มาประชุม ย่อมไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม กรณีดังกล่าว บสท. จึงต้องเรียกคืน

***มาตรา 18 การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก***

***กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 18 เป็นการบัญญัติถึงการมีมติในที่ประชุมใน คปก. และ คปจ. เพื่อหาบทสรุป การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม โดยให้ถือเสียงข้างมากของที่ประชุมเป็นมติของที่ประชุม โดยกรรมการแต่ละคนมี 1 เสียงในการลงคะแนนเพื่อเห็นด้วยกับมติต่าง ๆ และกรณีที่มีการลงมติแล้วมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด ทั้งนี้หากกรรมการหนึ่งท่านดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่งใน คปก.หรือ คปจ. การนับคะแนนเสียงนั้น จะต้องพิจารณาว่ากรรมการดังกล่าวประสงค์จะเข้าร่วมประชุมในฐานะใด หากประสงค์จะเข้าร่วมประชุมทั้ง 2 ฐานะ ก็จะต้องนับเป็น 2 คะแนนเสียงตามจำนวนตำแหน่งที่กรรมการดังกล่าวเข้าร่วมประชุม ดังกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ใน บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือกรณีบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในขณะเดียวกัน 2 ตำแหน่ง เรื่องเสร็จที่ 585/2543

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการประชุมและวิธีการประชุมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจยังไม่ชัดเจนและเพียงพอต่อการปฏิบัติราชการทางปกครองของกรรมการใน คปก. และ คปจ. จึงอาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 79 ถึง มาตรา 84 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 585/2543 เรื่อง หารือกรณีบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในขณะเดียวกันสองตำแหน่ง**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 4) เห็นว่า ตามมาตรา 141 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประกอบด้วยกรรมการสองประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่งประเภทหนึ่ง โดยกฎหมายได้ระบุตำแหน่งไว้โดยตรงไม่ต้องมีการแต่งตั้งอีก ซึ่งเมื่อบุคคลใดเข้าดำรงตำแหน่งตามที่มาตรา 14 ได้กำหนดไว้ บุคคลนั้นจะมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการทันที ส่วนกรรมการอีกประเภทหนึ่ง คือกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจะต้องมีการพิจารณาเลือกสรรจากบุคคลผู้มีคุณวุฒิเหมาะสมที่จะทำหน้าที่กรรมการด้วยการระบุชื่อบุคคลไว้เป็นราย ๆ ไป และการที่มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 บัญญัติให้นายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยและนายกสมาคมสมาพันธการศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาก็เพราะสมาคมทั้งสองสมาคมเกี่ยวข้องกับการศึกษาจึงเป็นผู้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และเป็นผู้อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ การประชุมของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงควรมีนายกสมาคมทั้งสองสามารถเข้าร่วมประชุมได้ด้วย ดังนั้น เมื่อ ดร.วัลลภ สุวรรณดี ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกสมาคมทั้งสองสมาคม ดร.วัลลภ สุวรรณดี จึงต้องปฏิบัติหน้าที่และมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการในฐานะนายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยและในฐานะนายกสมาคมสมาพันธการศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยทั้งสองตำแหน่ง ทั้งนี้หาก ดร.วัลลภ สุวรรณดีอยู่ในตำแหน่งกรรมการได้ทั้งสองตำแหน่ง การนับคะแนนเสียงชี้ขาดผลการประชุมจะนับคะแนนเสียงได้หนึ่งหรือสองเสียงนั้น เห็นว่า มาตรา 17 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะนับเป็นกรรมการคนหนึ่งเพื่อที่จะได้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ซึ่งในปัญหาดังกล่าวได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อหารือประเด็นหนึ่งที่ว่าในการพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งนั้น จะต้องพิจารณาตำแหน่งของบุคคลนั้น ๆ เป็นสำคัญ แม้ว่าบุคคลนั้นจะดำรงตำแหน่งที่เกินกว่าหนึ่งตำแหน่งก็ตาม ดังนั้น เมื่อ ดร.วัลลภ สุวรรณดีสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการได้ทั้งสองตำแหน่ง และเมื่อเกิดกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมของคณะกรรมการปัญหาที่ว่าจะต้องนับคะแนนเสียงของ ดร.วัลลภ สุวรรณดี เป็นจำนวนเท่าใดนั้น จะต้องพิจารณาว่า ดร.วัลลภ สุวรรณดีประสงค์จะเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการในฐานะใด หากวัลลภ สุวรรณดี ประสงค์เข้าร่วมประชุมในฐานะนายกสมาคมใดสมาคมหนึ่ง ก็ต้องนับคะแนนเสียงของ ดร.วัลลภ สุวรรณดี เพียงเสียงหนึ่งในการลงคะแนน และหาก ดร. วัลลภ สุวรรณดีเข้าร่วมประชุมในฐานะนายกสมาคมทั้งสองสมาคม ในการนับคะแนนเสียงต้องนับเป็นจำนวน 2 เสียงตามจำนวนตำแหน่งที่ ดร. วัลลภ สุวรรณดี เข้าร่วมประชุม

*มาตรา 19 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้*

*(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

*(2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา 30*

*(3) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน*

*(4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี*

*(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร*

*(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร*

*(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน*

*(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม*

*(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี*

*(10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน*

*(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน*

*(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

**คำอธิบาย**

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของ คปก. อันได้แก่

(1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งที่ดินของรัฐนั้น บทนิยามได้กำหนดให้มีความหมายว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” ที่ดินของรัฐบางประเภท ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 26 ระบุโดยตรงว่าอยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก. ที่จะเอามาจัดให้ประชาชนได้ ถ้าที่ดินนั้นอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ในกรณีเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างอื่นอันเป็นที่ราชพัสดุนั้น ส.ป.ก. ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เสียก่อนจึงจะนำมาจัดให้แก่เกษตรกรได้

(2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ซึ่งจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตาม มาตรา 29 และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าดุลพินิจในการปฏิรูปที่ดินขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ คปก.

สำหรับการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เรื่องเสร็จที่ 335/2520 โดย คปก. จะมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 เท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่จะจัดซื้อที่ดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แต่อย่างใด

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 335/2520 เรื่อง อำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 6) เห็นว่าจากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนฯ ชี้แจงได้ความว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะทราบว่า หาก ส.ป.ก. มีความประสงค์จะซื้อที่ดินทั้งแปลงนอกเหนือไปจากที่ดินอันเป็นส่วนที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินสิทธินั้น จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว จะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ว่า ในการที่รัฐจะนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่รัฐได้จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยได้จำกัดอำนาจการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ไว้ให้

กระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีตามมาตรา 29 กล่าวคือ มีอำนาจเฉพาะแต่การจัดซื้อที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำให้ที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นส่วนที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา 19 (2) ยังได้จำกัดอำนาจของคณะกรรมการในการพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินไว้ด้วยว่าต้องเป็นกรณีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา 29 ดังกล่าวแล้วเท่านั้น ฉะนั้น จึงเห็นว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจที่จะจัดซื้อที่ดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ได้แต่อย่างใด

(3) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การแบ่งแปลงที่ดินให้มีจำนวนเท่าใด และขนาดเช่นใด จึงอาจกำหนดได้ตามความต้องการของเกษตรกร ความอุดมสมบูรณ์ของดิน และสมรรถนะของที่ดินในการให้ผลผลิตตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ แปลงที่ดินเมื่อจัดแบ่งแล้วเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจะนำไปแบ่งขายอีกไม่ได้ (มาตรา 39) ส่วนการจัดแบ่งการถือครองที่จะต้องเป็นไปในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

(5) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร ดังนั้นในการนี้คณะกรรมการจะกำหนดแผนการผลิตหรือการจำหน่ายในเขตใดให้ดำเนินงานในรูปของสหกรณ์ก็ได้

(6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการการสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร อำนาจในส่วนนี้เท่ากับเป็นการให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแผนการนำวิธีสหกรณ์และการพัฒนาชนบทส่วนรวมมาใช้ได้ ตลอดจนอาจตั้งศูนย์ฝึกอบรมแนะนำวิทยาการแผนใหม่ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้ด้วย

(7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน ซึ่งมาตรา 30 และมาตรา 31 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้มากนัก การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไงในรายละเอียดของการเช่าหรือเช่าซื้อจึงต้องอาศัยอำนาจในมาตรา 19 (7) นี้ อย่างไรก็ตาม บทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” บังคับไว้ว่า การปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพและแก่สถาบันเกษตรกร ส่วนเกษตรกรในท้องที่ปฏิรูปที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิก่อนหรือไม่กฎหมาย

มิได้กำหนดไว้ รวมถึงมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินของสถาบันเกษตรกร ตามข้อ 18[67] แห่งระเบียบ คปก. ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5172/2560**

การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...ฯลฯ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 นั้น จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การที่โจทก์ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 ให้แก่จำเลย ถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมาย เป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา 150 ดังนั้น ข้อเท็จจริงตามที่จำเลยอ้างไม่ทราบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีผลบังคับ ส่วนที่จำเลยให้การต่อสู้ว่า หลังจากจำเลยซื้อที่ดินพิพาทโจทก์ จำเลยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว จึงได้สิทธิตาม ป.พ.พ. มาตรา 1375 วรรคสอง ซึ่งโจทก์ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่เวลาที่โจทก์ถูกแย่งการครอบครองนั้น ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินเกษตรกรรม ฯลฯ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า บุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และตามมาตรา 37 ก็ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น บุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองผู้ที่ได้รับจัดสรรตาม ป.พ.พ. มาตรา 1375 ได้ เพราะเมื่อผู้ได้รับจัดสรรที่ดินละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองที่ดินก็กลับตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดให้เกษตรกรที่เหมาะสมได้รับต่อไป และไม่ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาและอนุมัติให้จำเลยได้รับสิทธิในที่ดินพิพาท

[67] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 ข้อ 18 หากสถาบันเกษตรกร เห็นว่าการเพิกถอนการอนุญาตจัดที่ดินตามข้อ 16 ไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก. จังหวัด แห่งท้องที่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ ได้ปิดคำสั่งโดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ ให้ ส.ป.ก. จังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป.

แต่ประการใด จึงไม่ทำให้จำเลยมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปขึ้นมาได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า โจทก์แบ่งขายที่ดินพิพาทให้จำเลยและได้ส่งมอบการครอบครองให้จำเลยแล้ว ทั้งจำเลยได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ในนามตนเอง การที่โจทก์กลับมาอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) และมาฟ้องขอให้บังคับขับไล่จำเลย จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่ดินพิพาท แม้จำเลยไม่มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทก็เป็นกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ต่อไป

(8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม โดยข้อนี้เป็นการออกระเบียบเพื่อนำแผนงานที่กำหนดไว้ตามมาตรา 19 (5)(6) มาใช้นั่นเอง รวมถึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรตามข้อ 13[68] ของระเบียบ คปก.ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2970/2560**

จำเลยเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งสองแปลงในฐานะผู้ซื้อสิทธิการเช่าจากโจทก์ผู้ได้สิทธิการเช่าจากรัฐจริง ซึ่งการโอนสิทธิการเช่านี้แม้มิได้ทำให้จำเลยมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ตามกฎหมาย แต่ข้อห้ามมิให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิการเช่าโอนสิทธิการเช่าไปยังบุคคลอื่นตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ซึ่งออกตามความในมาตรา 19 (8) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ย่อมมีผลให้โจทก์ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้โอนสิทธิการเช่าต้องสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นตามข้อ 11 วรรคสอง โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลย

---

[68] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 13 หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสิทธิตามข้อ 11 เห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือ วันที่ได้ปิดคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้สิ้นสิทธิ

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป.

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น พิจารณาคำขอของเกษตรกรเจ้าของที่ดินที่ประสงค์มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาอนุญาตต่อไปตามมาตรา 29 หรือพิจารณาคำของของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินที่ประสงค์มีที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 31 และการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในการเวนคืนมาตรา 36 หรือ การออกคำสั่งทางปกครองบรรดาที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ หรือสั่งการตามระเบียบที่กำหนด เช่น กรณีคนต่างด้าวขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 7[69] แห่งระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 รวมถึงพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องตามข้อ 8[70] แห่งระเบียบเดียวกัน เป็นต้น [71] นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของ คปก. ตามมาตรา 19 (12) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 2)[72] ได้ให้ความเห็นไว้

---

[69] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 7 ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้รับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน และคณะกรรมการจะอนุญาตให้คนต่างด้าวได้เฉพาะการเช่าหรือเข้าทำประโยชน์เท่านั้น.

[70] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 8 เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ขอรับอนุญาตทราบเป็นหนังสือภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาต ผู้ขอรับอนุญาตมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าวโดยยื่นที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด.

[71] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1.

[72] บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 203/2520 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของ ส.ป.ก. ได้หรือไม่) เรื่องเสร็จที่ 203/2520 ว่า มาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังรวมถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกด้วย เมื่อการยืมทรัพย์สินของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปเพื่อการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอยู่ในขอบเขตการบริหารงานของ ส.ป.ก. คปก. จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางระเบียบการยืมทรัพย์สินของ ส.ป.ก.ได้

อนึ่ง การที่ คปก. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. จึงเป็นกรณีที่ลักษณะการบริหารงานการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ คปก. เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ ส.ป.ก. รับไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ต่อไป การที่คณะกรรมการออกระเบียบตามมาตรา 19 กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินต่าง ๆ และให้เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยความเห็นชอบของ คปจ. ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบฯ ระเบียบดังกล่าวกำหนดกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. มิใช่การมอบอำนาจของ คปก. เพราะการอนุญาตใช้ที่ดินมิใช่เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการฯ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายที่คณะกรรมการฯ กำหนด เมื่อตามระเบียบกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเลขาธิการ ส.ป.ก. และมิได้กำหนดเรื่องมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมิได้ห้ามการมอบอำนาจไว้ เลขาธิการ ส.ป.ก. ย่อมมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการตามระเบียบแทนได้ตามมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ การพิจารณาว่าระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับอื่นจะมอบอำนาจได้หรือไม่ จะต้องพิจารณารายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ แต่หากระเบียบดังกล่าวมีหลักการเดียวกันย่อมมอบอำนาจได้ตามกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 เรื่องเสร็จที่ 220/2549)

ปัจจุบัน คปก. ได้มีการออกระเบียบ คปก.จำนวน 30 ระเบียบ และประกาศจำนวน 4 ประกาศ ดังนี้

1. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการพิจารณา อนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522

2. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการอนุญาตตามมาตรา 28

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2529

3. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2552

4. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน ตามมติคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

5. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

6. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

7. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

8. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

9. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

10. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

11. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

12. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

13. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

14. ระเบียบ คปก. ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

15. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการจัดที่ดิน ให้สถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558

16. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

17. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

18. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

19. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอน หรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

20. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541

21. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการมอบหมาย ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

22. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

23. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563

24. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2536 (ถูกยกเลิกโดยระเบียบฯ ลำดับที่ 19)

25. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2554

26. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

27. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535

28. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

29. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564

30. ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้ ให้ยืม จำหน่ายพันธุ์ไม้ และจำหน่ายผลไม้ซึ่งได้จากการดำเนินงานของศูนย์ขยายพันธุ์ไม้ผลเพื่อการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2533

31. ประกาศ คปก. เรื่อง กำหนดเวลา และการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตร ตามมาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกาศ ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2538

32. ประกาศ คปก. เรื่อง การจัดที่ดินชุมชน ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกาศ ณ วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2563

33. ประกาศ คปก. เรื่อง รายการกิจการ อื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2563

34. ประกาศ คปก. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2565

***มาตรา 20 ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้***

***(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ***

***(2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน***

***(3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด***

***(4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ***

***(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย***

***(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของ คปจ. เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการกำหนดว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้กรมชลประทาน ผู้แทน กรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณการเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีก 4 คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(3) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอตอคณะกรรมการ

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใด มีเขตพื้นที่ปฏิบัติงานครอบคลุมเขตของ 2 จังหวัดตามมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้ย่อมต้องตีความว่า คปจ. ซึ่งควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งนั้น มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานในเขตนั้นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 20 ดังกล่าว

***มาตรา 21 ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย***

***การประชุมของอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม***

**คำอธิบาย**

มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจ คปก. และ คปจ. ในการแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คปก. หรือ คปจ. มอบหมาย โดย

คณะกรรมการฯ ยังคงมีหน้าที่ติดตามดูแลให้อนุกรรมการดังกล่าว ทำหน้าที่ให้เป็นไปตามกรอบที่วางไว้ และหากมีข้อผิดพลาดที่เกิดจากการบริหารงานเกิดขึ้นคณะกรรมการฯ ยังคงต้องมีส่วนรับผิดชอบในความผิดพลาดดังกล่าว

ปัจจุบัน คปก. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ โดยอาศัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน
3. คณะอนุกรรมการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. คณะอนุกรรมการพัฒนาการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
6. คณะอนุกรรมการโครงการและการเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
7. คณะอนุกรรมการประเมินมูลค่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์
8. คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สอดคล้องกับนโยบายการจ่ายค่าชดเชยการลงทุนในการพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกร
9. คณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรณีของ คปจ. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรการ โดยอาศัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอ
2. คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

ทั้งนี้ การประชุมของคณะอนุกรรมการดังกล่าวกำหนดให้นำมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม (โปรดดูคำอธิบายในมาตรา 17)

***มาตรา 22 ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณทุกปี ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก.ในราชกิจจานุเบกษา***

***รายงานการรับจ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบ***

**คำอธิบาย**

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของ ส.ป.ก. นั้นต้องทำให้เสร็จสิ้นและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษาภายใน 90 วัน โดยหมายถึงจัดทำบัญชีตามระบบบัญชีคู่โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังปิดบัญชี จัดทำงบรายได้ ค่าใช้จ่ายและงบดุล ส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบภายใน 90 วันนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ

รายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าวนี้ เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาทราบ

อนึ่ง ปัจจุบันการประกาศรายงานรับจ่ายเงินของ ส.ป.ก. ในราชกิจจานุเบกษานั้นจะเป็นส่วนของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

***มาตรา 23 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรมหรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร***

***บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา***

**คำอธิบาย**

เมื่อพิจารณาจากนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึงบุคคลที่รัฐมนตรี (รัฐมนตรีที่รักษาการณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในแต่ละมาตราแล้ว กฎหมายยังได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะไว้ในมาตรา 23 คือ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบกิจการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในเขตปฏิรูปที่ดินระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองฝ่าฝืนไม่ให้ความสะดวกตามสมควร จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุโทษไว้ และในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 27 ในอันที่จะเข้าไปสำรวจ ทำเครื่องหมาย ปักหลัก ขุดแนวร่องและในกรณีที่จำเป็นก็มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการอื่นแก้สิ่งกีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็นและตามสมควร หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองฝ่าฝืนหรือไม่อำนวยความสะดวกก็ต้องระวางโทษตามมาตรา 47 เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 นี้ จะต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากไม่แสดงบัตรประจำตัวย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะขัดขวางไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเช่นนั้นได้ *โดยบัตรประจำตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย หากไม่เป็นไปตามนั้นก็ถือว่าไม่ถูกต้องตามมาตรา 23 เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่องกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2541 ประกาศ ณ วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2541 ในราชกิจจานุกบกษา หน้า 11 เล่ม 115 ตอนที่ 102 ง วันที่ 22 ธันวาคม 2541 และระเบียบสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2541*

อนึ่ง หากเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหลังพระอาทิตย์ตกดิน การตรวจของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น โดยต้องมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะกระทำผิดกฎหมายอาญา หรือกฎหมายนี้ที่มีโทษทางอาญา และต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น

***มาตรา 24 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา***

**<u>คำอธิบาย</u>**

นับแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า เจ้าพนักงาน ในมาตรา 1 (16) เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน”ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยหมายถึงบุคคลสองประเภท

ประเภทที่หนึ่ง คือ บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน โดยกรณีนี้กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน อาจเนื่องมาจากไม่ได้ปฏิบัติงานราชการโดยตรง และ/หรือไม่ได้เป็นข้าราชการในส่วนราชการ อาทิ บริษัทไปรษณีย์ไทย มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15 บัญญัติให้พนักงานของบริษัทฯ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3485/2539 หรือ พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการรถไฟฯ บัญญัติให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 148/2530

ประเภทที่สอง คือ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ หมายถึงบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง ซึ่งก็คือข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ ดังนั้น ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงอยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานประเภทนี้นั่นเอง อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่มิใช่ข้าราชการแต่ถือเป็นเจ้าพนักงาน เช่น กรณีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่มิใช่ข้าราชการแต่ถือเป็นเจ้าพนักงาน ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 140/2590,1613/2508) แต่กรณีของลูกจ้างของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เดิมศาลฎีกาวินิจฉัยวางแนวมาโดยตลอดว่า ลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำ มิใช่เจ้าพนักงานโดยให้เหตุผลว่า เพราะมิใช่ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการ จึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4347/2558, 15805/2553) แต่ล่าสุดนั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าพนักงานราชการที่มีหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ เป็นเจ้าพนักงานโดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงเป็นเจ้าพนักงานตามมาตรา 1 (16) (คำพิพากษาฎีกาที่ 8315/2561)

อนึ่ง นิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามมาตรา 1 (16) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 นั้นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ 186/2544 เรื่อง สถานะทางกฎหมายของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรื่องเสร็จที่ 186/2544 ที่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ข้อหารือในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จะถือว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ สามารถพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าทำให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นก็มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยผลของกฎหมาย

2. ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดแจ้งให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องพิจารณาว่าการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ในการสั่งการ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือในการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลผู้นั้นก็มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

จากนิยามข้างต้น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

1. ประธานกรรมการ ได้แก่ ประธาน คปก. หรือ ประธาน คปจ.

2. กรรมการ ได้แก่ กรรมการใน คปก. หรือ กรรมการใน คปจ.

3. อนุกรรมการ ได้แก่ อนุกรรมการที่เกิดจากการแต่งตั้งของ คปก. หรืออนุกรรมการที่เกิดจากการแต่งตั้งของ คปจ. ทั้งนี้ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

4. พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ผู้ซึ่งรัฐมนตรี (รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) แต่งตั้งในปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2535 ประกาศ ณ วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2535 ในราชกิจจานุกบกษา หน้า 11 เล่ม 109 ตอนที่ 149 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2535

นอกจากนี้ เมื่อประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว จะต้องนำความในประมวลกฎหมายอาญาภาค 2 ความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงาน มาตรา 136 - มาตรา 146 มาใช้บังคับเท่าที่จะบังคับได้กับการกระทำของบุคคลซึ่งได้กระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ และในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันสิทธิของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเช่นเดียวกัน จึงชอบนำความในประมวลกฎหมายอาญาภาค 2 ความผิด ลักษณะ 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 - มาตรา 166 เท่าที่จะใช้บังคับได้กับการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นเดียวกัน

# หมวด 3

# การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

# (มาตรา 25 ถึง มาตรา 39)

## *หมวด 3*

## *การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*

## *(มาตรา 25 ถึง มาตรา 39)*

***มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา***

***ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา***

***การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล***

***ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. นั้น หากจะมีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เขตจังหวัดใด จะมีการก่อตั้ง ส.ป.ก.จังหวัด ขึ้นในเขตจังหวัดนั้น แล้วจึงมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินกล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 6 กำหนดให้จัดตั้ง ส.ป.ก. ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่าเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้วให้จัดตั้ง ส.ป.ก.จังหวัด ขึ้นสังกัด ส.ป.ก. โดยมี

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ คปก. กำหนด[73] เขตจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีการก่อตั้ง ส.ป.ก. แต่ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินระดับตำบลหรือระดับอำเภอ อาจมาจากสาเหตุที่ว่า กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศพื้นที่ส่วนใหญ่ออกไปในทางพื้นที่อุตสาหกรรมรวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูงจึงไม่เหมาะสมทางด้านราคาที่จะจัดหาหรือซื้อมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งการซื้อขายแลกเปลี่ยนเกิดขึ้นทำให้เป็นไปเพื่อการสร้างมูลค่าผลิตภาพทางอุตสาหกรรมเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งเน้นไปในทางผลิตภาพด้านเกษตรกรรม

ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2518 จนถึงช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2532 มีการกำหนดให้ใช้เขตอำเภอเป็นหลักโดยความเดิม มาตรา 25 วรรคสามบัญญัติว่า “การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง” ในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2532 ถือเอาเขตอำเภอเป็นหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสอง เพียงแต่บัญญัติให้เขตท้องที่และมีแผนที่แสดงเขตท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินและทำแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตลอดทั้งอำเภอก็ตาม แต่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเฉพาะท้องที่หนึ่งท้องที่ใดของอำเภอตามลำดับของความสำคัญและตามจำนวนเงินที่ได้รับมาสำหรับการปฏิรูปที่ดินก็ได้[74] ต่อมาจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 25 วรรคสามอันเป็นบทบัญญัติปัจจุบันที่กำหนดให้ถือเขตดำเนินการเป็นหลัก

สำหรับกรณีที่ร่างพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดถือเขตอำเภอเป็นหลักและแผนที่แนบท้าย พระราชกฤษฎีกากำหนดเฉพาะเขตตำบลนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่งที่ 26 มีนาคม 2525 ส่งปัญหานี้ให้กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความสรุปได้ว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสองมิได้บังคับว่าจะต้องประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั่วทั้งอำเภอแต่อย่างใด เพียงแต่ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วยและให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ส่วนมาตรา 25 วรรคสาม“การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน

[73] คำสั่งคำร้องศาลปกครองสูงสุดที่ 15/2549.

[74] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 282/2518.

ประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง" และวรรคสี่ "ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้าและให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ" เมื่ออ่านประกอบกันแล้วเห็นว่า เป็นแต่เพียงวางเกณฑ์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินว่า ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลังโดยถือข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ว่า อำเภอใดมีเกษตรกรผู้ที่ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงต่อการครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญที่จะกำหนดอำเภอใดก่อนหลัง ฉะนั้น ในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามอันดับขั้นตอนที่ถูกต้องนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามมาตรา 19 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะต้องพิจารณาจัดอันดับความสำคัญของอำเภอโดยถือเกณฑ์ตามมาตรา 25 วรรคสามเสียก่อน เมื่อได้จัดอันดับความสำคัญของอำเภอที่จะมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 วรรคสามแล้ว จึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินภายในแนวเขตอำเภอนั้น แต่จะกำหนดให้แคบกว่าเขตอำเภอดังกล่าวก็ได้ตามนัยมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะต้องประกาศชื่ออำเภอที่จะมีการปฏิรูปที่ดิน ส่วนแนวเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาก็กำหนดเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดินตามที่เป็นจริงได้ โดยกันที่ดินอื่นภายในเขตอำเภอดังกล่าวซึ่งไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินออก อนึ่ง เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในมาตรา 4 ประกอบมาตรา 29 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว เห็นว่าการปฏิรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์จะกระทำเฉพาะในเขตที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยไม่รวมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อการอื่นด้วย ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละอำเภอย่อมจะกันเขตที่ดินที่ไม่อยู่ในข่ายของการปฏิรูปที่ดินออกได้ และอีกประการหนึ่ง หากมาตรา 25 ประสงค์จะให้กำหนดเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว มาตรา 25 วรรคสองก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้มีแผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย เพราะเขตอำเภอมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอำเภอกำหนดเขตไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ มาตรา 3 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.... ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่บัญญัติว่า "ให้ที่ดินในเขตท้องที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ภายในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน" และแผนที่แนบท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็กำหนดเฉพาะเขตตำบลที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา 25 วรรคหนึ่งและ

วรรคสอง โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขร่างมาตรา 3 ตามที่กองกฎหมายไทยแก้ไขโดยระบุเขตตำบลไว้ เพราะแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นหลักและถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว อีกทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่ถือครองที่ดินในเขตอำเภอดังกล่าวแต่อยู่นอกเขตที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอนหรือก่อให้เกิดภาระติดพันตามมาตรา 28 และการที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจต่าง ๆ ได้ตามมาตรา 27 ตลอดจนการที่เจ้าของที่ดินอาจมีภาระต้องแจ้งลักษณะแห่งที่ดินที่ตนถือครองอยู่ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ดินใดแล้วจะกระทำการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในท้องที่เดิมไม่ได้ เช่น เดิมมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านนา และอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านสร้าง อำเภอกบินทร์บุรี และกิ่งอำเภอนาดี อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ต่อมามีการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับ ดังกล่าว ซึ่งเหตุผลแท้จริงในการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาทั้งสามฉบับดังกล่าวก็เนื่องมาจากเพื่อประสงค์ขยายระยะเวลาห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันตามมาตรา 28 ออกไปนั้นไม่อาจกระทำได้เพราะมีผลเป็นการออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติ[75]

เห็นได้ว่า ในมาตรา 25 วรรคสาม เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลังโดยถือข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ว่าอำเภอใดมีเกษตรกรผู้ที่ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนมีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญที่จะกำหนดอำเภอใดก่อนหลัง จึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสองกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินภายในแนวเขตอำเภอนั้น แต่จะกำหนดให้แคบกว่าเขตอำเภอดังกล่าวก็ได้ตามนัยมาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะต้องประกาศชื่ออำเภอที่จะมีการปฏิรูปที่ดิน ส่วนแนวเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาก็กำหนดเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดินตามที่เป็นจริงได้ โดยกันที่ดินอื่นภายในเขตอำเภอดังกล่าวซึ่งไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินออก

ข้อสังเกตที่ต้องพิจารณาประการสำคัญเรื่องหนึ่งคือ ช่วงเวลาที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินระบุเขตอำเภอ เขตตำบล หรือเขตดำเนินการตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว ต่อมาเขตปกครองท้องที่ภายใต้กำกับของกระทรวงมหาดไทย

[75] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 461/2521.

เปลี่ยนแปลงไป จะเกิดผลอย่างไรกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในข้อหารือระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 251/2550 สรุปความได้ว่า พื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการดำเนินสำรวจในปี 2517 คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 409 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัด เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมีสาระสำคัญตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้ “กำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสาคาม ตำบลคู้ยายหมี ตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบกิ่ง อำเภอสนามไชย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ” แต่การจะพิจารณาว่าบริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้น มีอาณาเขตกว้างยาวมากน้อยเพียงใด ต้องดูจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1324/2520[76] ที่ 3022/2536[77] และที่ 5223/2548[78]

การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังเป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หาทำให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวที่ได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยครบถ้วนมาแต่ต้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของ

[76] มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าไสโป๊ะ ในท้องที่ตำบลกระบี่น้อย อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า “ให้ป่าไสโป๊ะในท้องที่ตำบลกระบี่น้อย อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นป่าคุ้มครอง” ดังนี้ การที่จะวินิจฉัยว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วย แม้ได้ความว่าที่พิพาทอยู่ในท้องที่ตำบลกระบี่ใหญ่มิใช่ตำบลกระบี่น้อยก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ก็ต้องถือว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

[77] แม้มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าพนมดงรัก ในท้องที่ตำบลโนนสูง ตำบลบักดอง อำเภอขุนหาญ และตำบลละลาย ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรารักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2521 จะกำหนดให้บริเวณที่ดินป่าพนมดงรักเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉพาะในท้องที่ตำบลโนนสูง ตำบลบักดอง อำเภอขุนหาญ และตำบลละลาย ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรารักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมิได้ระบุตำบลรุง อำเภอกันทรารักษ์ จังหวัดศรีสะเกษไว้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าบริเวณที่เกิดเหตุอยู่แนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ต้องถือว่าที่เกิดเหตุอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย

[78] กฎกระทรวงกำหนดให้ป่าดงมูลภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงมูลหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 428/2534 [79] สรุปความได้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังก็ตามแต่การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การปกครองท้องที่ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะอีกเรื่องหนึ่งต่างหากอันไม่เกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงเขตปกครองท้องที่ในบริเวณเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นเรื่องของการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น ไม่ทำให้เขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงไปตามเขตการปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใด

จากข้อสังเกตแม้กรณีเหล่านี้จะเป็นการกล่าวถึง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ในทำนองเดียวกันการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องมีการประกาศเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินพร้อมมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย น่าจะต้องนำคำพิพากษาศาลฎีกา คำวินิจฉัยกฤษฎีกา เหล่านี้มาประกอบพิจารณาด้วยไม่มากก็น้อย

***มาตรา 25 ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25***

**<u>คำอธิบาย</u>**

หลักการตามมาตรานี้ กำหนดขึ้นเพื่อใช้กับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดขึ้นเพื่อรับรองอำนาจให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบางท้องที่ได้ แม้ท้องที่นั้นจะมิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากในหลายช่วงเวลา ส.ป.ก. ได้รับบริจาคที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินไว้เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ในท้องที่หลายจังหวัด บางท้องที่มิได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทำให้มีปัญหาด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

กรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเรื่องเสร็จที่ 583/2547 เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ 1204/2569 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547 ถึง สำนักงาน

[79] บันทึก เรื่อง หารือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงและ/หรือตกหล่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/800 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2534 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 เห็นชอบหลักการและแนวทางที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินและอนุมัติวงเงิน 1,000 ล้านบาท จากกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 และให้นำเงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน”แยกเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ 14,755 ไร่ และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ถือว่าเป็นการได้ที่ดินมาตามมาตรา 25 ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2541 อนุมัติแนวทางในการจัดซื้อที่ดินตามโครงการกองทุนที่ดิน) กล่าวสรุปความได้ว่า การที่รัฐจะกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้วางหลักหลักเกณฑ์ไว้ว่าให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว เป็นการให้อำนาจรัฐในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน มาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ยังมีกรณีที่ที่ดินเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ กรณีที่ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีตามข้อหารือ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาจากการจัดซื้อโดยกองทุนที่ดินตามมาตรา 34 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 โดยที่ดินตั้งอยู่ทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. เห็นว่า เป็นการได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยย่อมนำมาตรา 25 ทวิ มาใช้บังคับและทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา 30 ต่อไปเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

ส่วนอำนาจจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จะหมายความรวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประสงค์ให้รัฐสามารถนำที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งมิได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินอีก อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นไปตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อันได้แก่การจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้มาจากการจัดซื้อ เวนคืน หรือโดยประการอื่นมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และหมายความรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตด้วย นอกจากนี้ การจัดที่ดินตามมาตรา 30 ยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินได้ด้วย ดังนั้น การจัดที่ดินที่ได้มาตามมาตรา 25 ทวิ โดยนำมาจัดตามมาตรา 30 นั้น จึงรวมการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนั้น ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รวมตลอดถึงการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ มาจากข้อเท็จจริง คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวิทยนันท์) เป็นประธาน ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการกองทุนที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ค่อนข้างจำกัด เพราะมีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ ส.ป.ก. จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การบริหารประสบปัญหาต่าง ๆ จึงมีความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีว่าสมควรระงับการดำเนินงานของกองทุนที่ดินไว้ก่อน และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2545 อนุมัติหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2545 - 2549) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ

พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลังจากนั้น ส.ป.ก. ได้นำเรื่องอำนาจรับโอนกองทุนที่ดินเพื่อรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอำนาจการจัดที่ดินเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2546 คณะอนุกรรมการฯ มีมติว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยกองทุนที่ดินถือว่าเป็นการได้มาตามมาตรา 25 ทวิ จึงไม่จำต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะหมายความรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตามนิยาม คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่หนึ่ง อำนาจจัดที่ดินมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายความว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ...โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ส.ป.ก. จึงไม่จำต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

แนวทางที่สอง อำนาจจัดที่ดินเป็นเพียงการจัดที่ดินตามมาตรา 30 ไม่รวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่น ๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นเมื่อมีความเห็นแตกต่างกันสองแนวทางจึงเป็นที่มาของการหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

***มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว***

***(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้***

**คำอธิบาย**

กรณีดังกล่าวมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความไว้ กล่าวคือ คำว่า “ก็ดี” อยู่ 2 แห่ง เป็นการแบ่งแยกที่ดินทั้ง 4 ประเภทออกเป็น 2 ลักษณะโดยเด็ดขาด คือ สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี ลักษณะหนึ่ง กับที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อีกลักษณะหนึ่ง และเป็นการแยกให้เห็นว่าการจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนนั้นแต่เฉพาะลักษณะที่ 2 เท่านั้น จึงมีความหมายว่า

1. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือจัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

2. ถ้าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

จากบทกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นย่อมเป็นเหตุผลชี้ชัดว่า ความดังกล่าวแต่เฉพาะลักษณะที่ 2 เท่านั้น เพราะที่ดินตามลักษณะที่ 1 นั้น เมื่อพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวย่อมหมดสิ้นไป และการถอนสภาพที่ดินในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบถึงประโยชน์หรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่พลเมืองแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ส่วนที่ดินตามลักษณะที่ 2 นั้น เนื่องจากพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพ ดังนั้น เพื่อมิให้พลเมืองที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเดือดร้อน กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว

การพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นหรือไม่ มีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎาวินิจฉัยไว้ ดังนี้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 313/2525**

ส่วนการที่จะพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่ เมื่อที่ดินใดเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดแล้วพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินนั้นตามที่ระบุในแผนที่แนบท้ายในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ให้ความหมายมาตรา 26 (1) โดยเป็นกรณีพิพาทโต้แย้งระหว่าง ส.ป.ก. กับ กรมที่ดิน โดยต้นเรื่อง กรมที่ดินโต้แย้งพร้อมเหตุผลว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ นั้นจะต้องถูกถอนสภาพทั้งอำเภอ เพราะตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ มาตรา 25 ให้ถือเขตอำเภอเป็นหลักและที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถูกถอนสภาพตามมาตรา 26 (1) นั้น มี 2 กรณีคือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อได้จัดหาที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการฯ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ส่วน ส.ป.ก. โต้แย้งพร้อมเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ส.ป.ก. นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ต้องการมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยมิต้องถอนสภาพตามมาตรา 8 ประมวลกฎหมายที่ดิน เจตนารมณ์ของมาตรา 26 (1) จึงมีผลเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ ส.ป.ก. ต้องการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เพราะการประกาศเขตการปฏิรูปที่ดินฯ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปฯ มาตรา 25 ให้ประกาศเป็นเขตอำเภอ ซึ่งมีเนื้อที่กว้างขวางมาก ถ้าตีความให้มาตรา 26 (1) มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตปฏิรูปที่ดินฯ ทั้งหมดก็จะมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นจำนวนมากที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วถูกถอนสภาพและทำให้พลเมืองซึ่งใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความเดือดร้อนซึ่งเป็นการผิดหลักกฎหมาย เพราะที่ดินเหล่านี้ ส.ป.ก. มิได้นำมาปฏิรูป นอกจากนี้การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาปฏิรูปจะต้องทำตามขั้นตอนโดยผ่านสภาตำบลก่อนว่า ที่ดินดังกล่าวยังมีการใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่หรือไม่

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ส.ป.ก. ได้เสนอหลักเกณฑ์การนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้แล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2527 และ

โดยที่ผลการรวบรวมข้อมูลของ ส.ป.ก. สรุปได้ว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตอำเภอที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีจำนวนทั้งสิ้น 358 แปลง เนื้อที่ 412,366 ไร่ เป็นแปลงขนาดเนื้อที่ไม่เกิน 1,000 ไร่ จำนวน 272 แปลง เนื้อที่ขนาด 1,000 – 10,000 ไร่ จำนวน 55 แปลง และเนื้อที่ขนาด 10,000 ไร่ขึ้นไป มี 9 แปลง ในจำนวนที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก. ได้ดำเนินการแล้ว 37,313 ไร่ ในจังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดฉะเชิงเทรา

เนื่องจากมีที่ดินที่เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจำนวนมาก ส.ป.ก. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป็นแนวทางในการพิจารณานำที่ดินเหล่านี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ

1. ที่ดินเนื้อที่ตั้งแต่ 10,000 ไร่ขึ้นไป ส.ป.ก. จะดำเนินการสำรวจความเหมาะสมในการนำมาปฏิรูปที่ดิน หากมีความเหมาะสมที่จะนำมาปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จะได้จัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขออนุมัติขยายเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

2. ที่ดินเนื้อที่ตั้งแต่ 1,000 – 10,000 ไร่ ส.ป.ก. จะพิจารณาจัดลำดับความสำคัญโดยคำนึงถึงขีดความสามารถของจังหวัดว่าจะสามารถดำเนินการได้มากน้อยเพียงใดและเมื่อไร โดยจะหารือกับทางจังหวัดเป็นราย ๆ ไป ในกรณีที่จังหวัดและ ส.ป.ก. เห็นชอบที่จะดำเนินการในที่ดินแปลงใด ส.ป.ก. จะได้จัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขออนุมัติขยายเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

3. ที่ดินเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ในชั้นนี้ ส.ป.ก. จะไม่ดำเนินการ เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะขอมาเป็นแปลง ๆ ไป หรือมีพื้นที่ข้างเคียงที่จะสามารถขยายเขตออกไปได้ในคราวเดียวกัน ส.ป.ก. ก็จะได้จัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขออนุมัติขยายเขตปฏิรูปที่ดินต่อไปเป็นราย ๆ ไป

**ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการต่อมามีว่า หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งอำเภอตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วในส่วนที่ ส.ป.ก. จะสามารถแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะนำเฉพาะส่วนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่**

เรื่องนี้ ส.ป.ก. ชี้แจงว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ อาจมีที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหลายแปลงที่ ส.ป.ก. ยังไม่เข้าดำเนินการและตราบใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่นำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน ที่ดินดังกล่าวก็ยังไม่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน การนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์แล้วมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก. ถือปฏิบัติดังนี้

1. มีการร้องขอจากพลเมืองหรือส่วนราชการในท้องถิ่นให้นำที่สาธารณสมบัติดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. พิจารณาแล้ว เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ 2. ผ่านขั้นตอนการพิสูจน์ว่าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วโดยผ่านการพิจารณาของสภาตำบล อำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบที่จะให้นำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ 3. ส.ป.ก. จะต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ เพื่อให้ความเห็นชอบและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ ให้ความเห็นชอบแล้วจึงถือได้ว่าเป็นการนำที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน และมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและวินิจฉัยไว้ว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียน ให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย พึงเข้าใจว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ที่ดินให้พลเมืองใช้ร่วมกันแต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 150/2539)

***(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการนั้น ในกรณีของที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วย 1) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชนิดใด ๆ สังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์และ 2) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 เมื่อนำมาใช้ตีความประกอบ

ถ้อยคำว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512 ให้ไว้ว่า ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เป็นต้น ดังนี้ ถ้ามีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดแต่เพียงอย่างเดียวแล้วทรัพย์นั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ซึ่งมีผลทางกฎหมายเพียงว่า ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่[80]

ที่ราชพัสดุนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่งแต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น[81]

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่จำต้องขึ้นทะเบียนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่[82]

ประเด็นแรก ควรพิจารณาก่อนว่าที่ดินที่นำมาเป็นที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาโดยการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือไม่ คำว่า “ที่ราชพัสดุ” อาศัยเทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 382/2534 สรุปได้ว่า ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ของการหวงห้ามยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ไม่ทำให้สภาพความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไปและไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นปัญหาที่หารือ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนี้ที่ดินดังกล่าวได้กลายสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำหมดแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

---

[80] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307.

[81] บันทึกเรื่องการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0802/5127 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2509.

[82] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 492/2502.

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ จะเห็นได้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. โดยที่ ส.ป.ก. ดำเนินการเข้าจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เช่น ที่ดินบริจาค หรือที่ดินประเภทอื่น เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ (พ.ศ. 2532) ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวไม่ต้องดำเนินการถอนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินตามปกติ

อธิบายได้ว่า ในขณะที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ... ก่อน พ.ศ. 2518 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่ในความดูแลของอธิบดีกรมที่ดินตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ... จึงได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะโดยไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีผลใช้บังคับ จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจาก ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งถือเป็นที่ราชพัสดุมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอาศัยมาตรา 26 (2) ได้ โดยหากจะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เมื่อมีข้อขัดข้องดังกล่าว จึงได้ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งตามความในมาตรา 26 (2) ที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้วโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้[83]

[83] สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คู่มือการปฏิบัติงานในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพมหานคร, 2562), น.22-23.

ประเด็นที่ต้องพิจารณาถัดมามีว่า ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กรณีนี้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 106/2540**

ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช 2478 แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ก็ยังคงเป็นที่ดินหวงห้ามต่อไปแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มาตรา 10 (ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป) การจะนำที่ดินที่มีการหวงห้ามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์เดิมของการหวงห้าม โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปจะต้องมีการถอนการหวงห้ามเสียก่อน ซึ่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มาตรา 9 (ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้นหรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย) กำหนดการถอนการหวงห้ามไว้ว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แต่เพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วในมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงกำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้วให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ดังนั้นที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลสำนักกระท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2492 เมื่อจะนำมาปฏิรูปที่ดินจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เสียก่อน

เรื่องนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณาตรงที่ ป่าเขาห้วยมะหาด – เขานั่งยอง – เขาครอก เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะทับซ้อนกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อนอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2492 ซึ่งพื้นที่หวงห้ามนี้มีเนื้อที่ประมาณ 62,125 ไร่ ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ เพราะถือว่าไม่ใช่หวงห้ามเพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่มีความมุ่งหมาย

จะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นรูปแบบหนึ่งของการสงวนและรักษาป่า ความหมายตรงกับมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่จัดว่าไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

มีจุดสำคัญที่ต้องกล่าวถึงก็คือว่า การที่มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 1018 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ ต่อมาถ้ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับและมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว การที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ จะมีผลต่อการนำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างไรหรือไม่ ต่อจุดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่า การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ แม้ว่าต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ทับซ้อนที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ก็มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการหวงห้าม ดังนั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการหวงห้ามที่ดินแต่อย่างใด เมื่อที่ดินยังมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามอยู่ การจะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลัง

มีข้อน่าคิดในความทับซ้อนของที่ดินข้อเท็จจริงจากพื้นที่กับข้อกฎหมายว่ากรณีนี้ชั้นแรกเป็นที่ดินเขตต์หวงห้าม ชั้นที่สองที่ดินทับซ้อนนี้เป็นส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หน่วยงานราชการใดเป็นผู้รับผิดชอบดูแลที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่า เป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ กรมป่าไม้เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามการนำที่ดินในส่วนนี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ด้วย ต่อมากรมธนารักษ์กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตกลงทำบันทึกความเข้าใจระหว่างนายนิพัทธ พุกกะณะสุต อธิบดีกรมธนารักษ์ กับนายประเสริฐพันธุ์ พิพัฒนกุล เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ดังนั้น ในส่วนของที่ราชพัสดุหากได้มาก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ใช้บังคับก่อนหรือในปี พ.ศ. 2532) ไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่หลังจากปี พ.ศ. 2532 ที่มาตรา 26 (2) แก้ไขใหม่มีผลบังคับจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน (บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2537) อธิบดีกรมธนารักษ์และเลขาธิการสำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ และได้ข้อสรุปที่จะใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการต่อไป ดังนี้

1. กรมธนารักษ์และ ส.ป.ก. มีความเห็นร่วมกันว่า ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังยินยอมให้นำไปปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้นยังไม่สมควรนำไปจัดให้ราษฎรโดยวิธีการเช่าซื้อ แต่ควรดำเนินการตามแนวทางปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 – 01) ให้แก่เกษตรกรได้ ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการให้มีการโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเนื่องในการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของรัฐต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด และหากดำเนินงานในที่ราชพัสดุแปลงใดมีปัญหาไม่อาจปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ได้ ส.ป.ก. จะได้หารือกับกรมธนารักษ์เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาเป็นกรณี ๆ ไป

2. กรมธนารักษ์และ ส.ป.ก. เห็นสมควรสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลโดยในหลักการจะพิจารณาเฉพาะที่ดินที่รัฐบาลที่ได้มาโดยการสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ และส่วนราชการไม่มีความจำเป็นต้องสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการอีกต่อไป โดยกรมธนารักษ์จะพิจารณาเสนอขอให้กระทรวงการคลังให้ความยินยอมเฉพาะพื้นที่ที่มีความเหมาะสมจะนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ส.ป.ก. จะเป็นผู้สำรวจพื้นที่ทางกายภาพว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ โดย ส.ป.ก. และกรมธนารักษ์จะร่วมพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

3.1 ไม่เป็นพื้นที่เขตเมือง หรือชุมชนอยู่อาศัย

3.2 ไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ภูเขา และเขตพื้นที่สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ

3.3 ไม่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน ทุ่งนาเลี้ยงสัตว์ บึงสาธารณะ เป็นต้น

3.4 ไม่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

4. ที่ราชพัสดุที่จะนำไปปฏิรูปที่ดินฯ ถ้ามีราษฎรถือครองที่ดินอยู่แล้วโดยมิได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะพิจารณานำพื้นที่ที่ราษฎรมีฐานะยากจนและใช้ประกอบการเกษตรไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินฯ ส่วนพื้นที่ที่เป็นสถานที่ราชการ ชุมชนอยู่อาศัย หรือพื้นที่ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบธุรกิจการเกษตร จะกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้กรมธนารักษ์นำไปจัดให้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

***(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ข้อพิจารณาว่าเขตป่าไม้ถาวรมีความหมายอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นโดยสรุปได้ว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรได้แก่เขตพื้นที่ซึ่งได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่า มีลักษณะเป็นป่าและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยว่า ให้กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ดำรงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ต่อไป และอาจดำเนินการตรากฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวโดยกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในเวลาต่อไป โดยในการกำหนดเขตป่าไม้ถาวรไม่ได้มีการกำหนดเวลาไว้ด้วยว่าจะให้สิ้นสุดลงเมื่อใด พื้นที่ใดที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร แม้พื้นที่นั้นจะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่และแม้จะมีการถอนพื้นที่นั้นให้พ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่โดยพื้นที่นั้นอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรเป็นอย่างอื่น พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ในเขตป่าไม้ถาวร[84]

ข้อพิจารณาประการต่อมา คำว่า “ป่าไม้ถาวร” มีที่มาจากไหน เกิดขึ้นได้อย่างไร กล่าวคือ ถ้อยคำว่าป่าไม้ถาวร ไม่ใช่คำที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่องการจำแนกประเภทที่ดิน[85] และในข้อเสนอการดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและการประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน[86] อันเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ปรากฏใช้คำว่า “ป่าไม้ถาวร” ในการเสนอผลการจำแนกประเภทที่ดินภายหลังจากที่มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด

---

[84] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 488/2531.

[85] หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท. 13827/2504 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2504 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

[86] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 9911/2504 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2504 และที่ 17901/2504 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2504 เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน.

ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับ อย่างไรก็ดี ประมวลกฎหมายที่ดินก็มิได้บัญญัติความหมายของเขตป่าไม้ถาวรในอันที่จะใช้ในการพิจารณาการเริ่มต้นสถานะการเป็นป่าไม้ถาวรไว้ จึงต้องพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทที่ดิน ประกอบกับข้อเสนอการดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและการประมวลผลการจำแนกที่ดินของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินหรือคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน (มาตรา 9 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดการจำแนกประเภทที่ดินและเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ (2) วางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดเขตการอนุรักษ์ดินและน้ำ)

เมื่อพิจารณาข้อเสนอการดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและการประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน อันเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน นั้น แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับเขตป่าที่สมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองและป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดได้หมายเขตป่าไว้ และคณะรัฐมนตรีรับหลักการว่าบริเวณป่าที่สมควรกำหนดเป็นป่าคุ้มครอง เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการต่อไป อันได้แก่การจัดตั้งคณะสำรวจและสายสำรวจเพื่อทำการหมายเขตป่าที่สมควรสงวนคุ้มครองและที่สมควรจัดสรรให้เป็นการแน่นอน ซึ่งจะต้องเสนอผลการสำรวจพื้นที่และจำแนกประเภทที่ดินต่อคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง ดังเช่นกรณีจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับการสำรวจและประมวลการจำแนกประเภทที่ดินในฐานะโครงการนำร่องโดยคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง ประกอบกับการดำเนินการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้เสนอผลการสำรวจและประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งปรากฏหลายกรณีที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้เสนอให้เปลี่ยนบริเวณป่าที่สมควรสงวนคุ้มครองตามที่ได้รับความเห็นชอบเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ไปเป็นบริเวณป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและ

เพื่อประโยชน์อย่างอื่น และเปลี่ยนบริเวณป่าที่ได้รับการหมายเขตป่าให้เป็นพื้นที่ที่สมควรจัดสรรไปเป็นป่าไม้ถาวร[87] รวมถึงกำหนดให้เป็นป่าชุมชน (หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนมาก ที่ กษ 0806/1702 ลงวันที่ 20 มกราคม 2530 เรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดชัยภูมิ จังหวัดน่าน จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดลพบุรี จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดสุรินทร์ ขอเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิมเฉพาะบางแห่ง ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ด้วยเหตุผลของความเหมาะสมของลักษณะของพื้นดิน การถือครองของประชาชน หรือขนาดของพื้นที่ที่คงอยู่ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เขตป่าที่สมควรสงวนคุ้มครองตามที่ได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 จึงยังไม่ใช่เขตป่าอันเป็นที่ยุติว่าเป็นเขตป่าไม้ถาวร เพียงแต่กระทรวง ทบวง หรือกรม มีความผูกพันในการเข้าใช้ประโยชน์ในบริเวณเขตป่านั้น โดยจะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำแนวเขตป่าที่สมควรสงวนคุ้มครองนั้นไปกำหนดให้เป็นป่าตามกฎหมายต่อไป

ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรต้องเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประมวลผลการจำแนกประเภทที่ดินให้สงวนคุ้มครองรักษาป่าที่จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ต่อไป ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินหรือคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการจำแนกประเภทที่ดินนั้นแล้วเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 448/2531 (บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/925 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2531 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) สรุปความได้ว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวร ได้แก่ เขตพื้นที่ซึ่งได้มีการจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยว่าให้กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือดำรงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ต่อไป อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงสถานะของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 367/2553 สรุปความได้ว่า กรณีบริเวณป่าสายควน – เกาะอ้ายกลิ้ง ในท้องที่จังหวัดตรัง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 กำหนดไว้เป็นป่าไม้ของชาติ เป็นเพียงการกำหนดเขตป่าคร่าว ๆ เพื่อที่ทางราชการจะได้ดำเนินการสำรวจและจำแนกต่อไปว่าพื้นที่บริเวณใดให้เป็นป่าไม้ถาวรหรือพื้นที่ใดไม่เหมาะสมกำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวรต่อไปเท่านั้น มิใช่เป็นการกำหนดพื้นที่ป่าทั้งหมดเป็นป่าไม้ถาวร จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2540 อนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอผลการจำแนกพื้นที่ในบริเวณป่าสายควน – เกาะอ้ายกลิ้ง ในท้องที่จังหวัดตรัง โดยส่วนหนึ่งกำหนดให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร และอีกส่วนหนึ่งจำแนกออกจากป่าไม้

[87] บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และคณะอนุกรรมการอำนวยการและประมวลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ 8/2505 เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2505.

ของชาติซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการจัดสรรเป็นที่ทำกินของราษฎรและจัดเป็นป่าชุมชน[88]

โดยที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นกล่าวสรุปไว้ ดังนี้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 775/2561**

สำนักงานที่ดินอำเภอปากช่อง ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับสวนป่าของหน่วยปรับปรุงต้นน้ำมูล หน่วยที่ 1 (ลำตะคลอง) แปลงปลูกปี 2513 ซึ่งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรป่าเขาใหญ่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 เนื้อที่ประมาณ 100 ไร่ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2530 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2530 อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 โดยแบ่งพื้นที่ป่าเขาใหญ่ออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ เนื้อที่ 3,729 ไร่ อีกส่วนหนึ่งมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื้อที่ 33,896 ไร่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการและยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 ในท้องที่นั้น ดังนี้ เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ส่วนหนึ่งของป่าไม้ถาวรของพื้นที่ป่าเขาใหญ่ที่แบ่งให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พื้นที่ป่าเขาใหญ่บริเวณดังกล่าวก็ยังเป็นเขตป่าไม้ถาวรตามสภาพเดิม[89]

หากต่อมา ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือนำไปดำเนินการตามกฎหมายอื่นก็ย่อมทำได้ ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ตราขึ้นก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ใช้บังคับนั้น เขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่เข้าไปดำเนินการด้วย ส่วนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามความในมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้น ส่วนของพื้นที่

[88] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 775/2561.

[89] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 775/2561.

ที่ ส.ป.ก. ไม่ได้มีแผนและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการ ก็ยังคงสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการใดก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป โดยที่ดินในบริเวณดังกล่าวอาจมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรได้ หากปรากฏว่าราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ได้แจ้งการครอบครองตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามความในมาตรา 27 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกจากเขตปฏิรูปที่ดินและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้[90]

**ตัวอย่าง** กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส 1602.3/21273 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2559 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า 1. พื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2522 ให้บริษัทสหไทยน้ำมันพืช จำกัด เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่ารับร่อ – ป่าสลุย ท้องที่ตำบลสลุย อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เนื้อที่ 21,562.50 ไร่ เพื่อปลูกปาล์มน้ำมันมีกำหนด 30 ปี โดยกรมป่าไม้ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เล่มที่ 44 ฉบับที่ 83 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2522 จนถึงวันที่ 5 มิถุนายน 2552 ภายหลังได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอประทิว จังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2531 ซึ่งประกาศคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ และต่อมาได้มีการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสองพี่น้อง ตำบลสลุย ตำบลหงส์เจริญ ตำบลรับร่อ ตำบลคุริง ตำบลท่าข้าม ตำบลทรัพย์อนันต์ ตำบลหินแก้ว อำเภอท่าแซะ และตำบลเขาไชยราช ตำบลดอนยาง ตำบลปากคลอง ตำบลชุมโค ตำบลทะเลทรัพย์ ตำบลบางสน ตำบลสะพลี อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2552 รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2536 อนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ เรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดชุมพรบริเวณดังกล่าวออกจากป่าไม้ถาวร ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 38,159 ไร่ (หรือ 61.0512 ตารางกิโลเมตร) มอบให้คณะกรรมการจัดที่ดิน

[90] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 343/2545.

แห่งชาติดำเนินการเพื่อเป็นที่ดินทำกินของราษฎรหรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ รวมที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ด้วย และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2539 เมื่อวันพุธที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539 มีมติส่งมอบที่จำแนกป่าที่จะดำเนินการหมายเลข 89 ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูป อย่างไรก็ดี ก่อนที่การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะสิ้นอายุ บริษัทสหไทยน้ำมันพืช จำกัด ได้ยื่นขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่า ในท้องที่ตำบลหงส์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน รวมเนื้อที่ 7,668 ไร่ 1 งาน 69 ตารางวา ตามคำขออนุญาต ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2552 โดยกรมป่าไม้แจ้งว่าไม่ขัดข้องในการที่ บริษัทสหไทยน้ำมันพืช จำกัด ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เนื้อที่ 6,083 ไร่ 67 ตารางวา ท้องที่ตำบลหงส์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน ต่อมาจังหวัดชุมพรได้ออกใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าในพื้นที่ป่าดังกล่าวให้แก่ บริษัทสหไทยน้ำมันพืช จำกัด ทุกปี ทั้งนี้ ก่อนที่ใบอนุญาตให้แผ้วถางป่า ฉบับที่ 80 เล่มที่ 1086 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2559 จะสิ้นอายุลงในวันที่ 10 ตุลาคม 2559 บริษัทสหไทยน้ำมันพืชจำกัดได้ยื่นขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ตามคำขอลงวันที่ 1 สิงหาคม 2559 จึงขอหารือว่าพื้นที่ดังกล่าวตามข้อเท็จจริงข้างต้นยังคงมีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้หรือไม่ และยังอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้หรือไม่ **กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ใน เรื่องเสร็จที่ 339/2560** สรุปความได้ว่า พื้นที่เป้าหมายแปลงหมายเลข No83 เนื้อที่ 6,083 ไร่ 67 ตารางวา ในท้องที่ตำบลหงส์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ยังคงมีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้และยังอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพื้นที่เป้าหมายแปลงดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 (1) (ในพระราชบัญญัตินี้ (1) ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้ ส.ป.ก. ยังไม่ได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 425/2546 (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร 0901/0593 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2546 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) สรุปความได้ว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่มีผลทำให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน จนกว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินแล้ว และโดยที่ปัจจุบัน ส.ป.ก. ได้ออกประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 8/2559 เรื่อง กำหนดพื้นที่เป้าหมายการดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้พื้นที่ป่าบริเวณดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เป้าหมาย

ที่จะดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามข้อ 1.3 (พื้นที่เป้าหมายที่จะดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ คือ 1.3 แปลงที่ดินหมายเลขที่ No 83 เนื้อที่ประมาณ 6,415.13 ไร่ ที่ดินตั้งอยู่ตำบลหงส์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ปรากฏตามแผนที่แนบท้าย ฯลฯ) เพื่อที่ ส.ป.ก. จะได้นำที่ดินมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป ซึ่งเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 อันแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว ส.ป.ก. จึงสามารถเข้าดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้อ 4 ในพื้นที่เป้าหมายตามข้อ 1 (1) เมื่อสิ้นอายุระยะเวลาตามข้อ 3 หากผู้ครอบครองที่ดินไม่มายื่นคำร้องแสดงสิทธิในที่ดิน หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับคำร้องตามข้อ 3 หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่งตั้งมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้ อนุมาตรา (1) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินออกจากพื้นที่เป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด และงดเว้นกระทำการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย (2) สั่งให้ผู้ครอบครองที่ดินรื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด แก่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดในพื้นที่เป้าหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง (3) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจและรังวัดพื้นที่เป้าหมาย หรือตรวจสอบการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ในบริเวณพื้นที่เป้าหมาย (4) ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย (5) ยึด รื้อถอน ทำลาย หรือกระทำการอื่นใด กับสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอุปสรรคกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม (2) หรือไม่ปรากฏว่ามีผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

สำหรับกรณีที่พื้นที่ป่าดังกล่าวข้างต้นได้มีการออกใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า และปัจจุบันอยู่ระหว่างการยื่นคำขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าต่อกรมป่าไม้ตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 จะมีผลทำให้กรมป่าไม้ยังคงมีภาระผูกพันในเขตป่าดังกล่าวหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับบที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่าถูกยกเลิกโดยข้อ 2 (ให้ยกเลิก

กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ.2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า) แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 โดยมีข้อ 40 (ข้อ 40 บรรดาใบอนุญาตตามกฎกระทรวงฉบับบที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าการอนุญาตจะสิ้นอายุ) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ใบอนุญาตตามกฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ และข้อ 41 (ข้อ 41 บรรดาคำขออนุญาตที่ได้ยื่นไว้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าตามกฎกระทรวงนี้ และให้พิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ และกรณีที่คำขออนุญาตดังกล่าวมีข้อแตกต่างไปจากคำขออนุญาตตามกฎกระทรวงนี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือให้ส่งหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อให้การเป็นไปตามกฎกระทรวงนี้) กำหนดให้คำขออนุญาตที่ได้ยื่นไว้ตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า ถือว่าเป็นคำขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าตามกฎกระทรวงนี้ และให้พิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ ดังนั้น เมื่อใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าได้สิ้นอายุแล้วเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559 และมีการยื่นคำขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าฯ ต่อกรมป่าไม้ กรณีจึงเป็นการยื่นคำขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าเป็นครั้งแรกตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าฯ มิใช่การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าและมิใช่การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าตามที่กำหนดไว้ในข้อ 25 (ข้อ 25 ผู้ได้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ วรรคสองให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอออกใบรับคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตไว้เป็นหลักฐาน วรรคสามเมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต) แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าฯ ที่เมื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำประโยชน์ตามที่ได้รับใบอนุญาตต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้พื้นที่ป่าดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าที่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้อีกต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า โดยที่บริษัทสหไทยน้ำมันพืชจำกัด ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึงปี พ.ศ. 2552 และต่อมาได้รับอนุญาตให้แผ้วถางป่า

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึงปี พ.ศ. 2559 เนื่องจากบริเวณนี้เป็นพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และ ส.ป.ก. เพิ่งมีความประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 8/2559 เรื่อง กำหนดพื้นที่เป้าหมายการดำเนินการกับผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ฉะนั้น การที่ ส.ป.ก. จะนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ควรพิจารณาถึงการที่บริษัทฯ ได้ครอบครองที่ดินและมีสิทธิใช้พื้นที่ป่าโดยได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ว่าปัจจุบันจะไม่ได้เป็นพื้นที่ป่าที่มีภาระผูกพันกับกรมป่าไม้ที่จะอนุญาตอีกต่อไปก็ตาม

***(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ***

***เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ตามมาตรา 26 (4) นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี

ในเรื่องนี้ต่อไป ถ้อยคำที่ว่า “...เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมายเพียงว่า เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น[91]

**กรณีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 214/2538** ข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0777.1/13265 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2537 หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 4 ล้านไร่ ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน จากนโยบายรัฐบาลดังกล่าว กรมป่าไม้ได้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนจำแนกเป็นเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรและเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ปัจจุบันมอบไปแล้ว 44 ล้านไร่ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วบางส่วน และบางส่วนอยู่ระหว่างเร่งรัดดำเนินการแต่เนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรและเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายให้กรมป่าไม้มอบให้ทั้งผืน ทำให้พื้นที่บางส่วนที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามระเบียบ และกฎหมาย (พื้นที่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สวนป่า หมู่บ้านป่าไม้ พื้นที่ สทก.) และพื้นที่บางส่วนที่มีสภาพป่าอยู่ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ด้วย ซึ่งการมอบแต่ละครั้ง กรมป่าไม้ได้แจ้งให้ ส.ป.ก. ทราบด้วยว่าจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องระเบียบ กฎหมาย นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และไม่เข้าดำเนินการในพื้นที่ที่มีสภาพป่า แต่อย่างไรก็ตามเมื่อ ส.ป.ก. ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ได้ประกาศคลุมทับพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันระเบียบ กฎหมายและพื้นที่ที่มีสภาพป่าด้วย ทำให้มีปัญหาว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินประกาศคลุมทับทั้งหมดนั้นจะพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามนัยมาตรา 26 (4) ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินหรือไม่[92]

---

[91] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 214/2538.

[92] อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม โดยให้รับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการดังนี้

กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น บทบัญญัติมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับท้องที่นั้น เพื่อนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและบทบัญญัติมาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็บัญญัติว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจรังวัด ปักหลัก หรือขุดร่องแนวและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0901/1523 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2554 เรื่อง แจ้งตอบ หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส 1610.2/22822 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2554 ซึ่งกรมป่าไม้ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอธิบายความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งตอบว่า เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ชัดเจนแล้วว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ก็ต่อเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

---

1. การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 – 01 ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรมให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่ราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น

2. สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่สภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น

3.ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

เพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนโดยมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว กรณีจึงจะถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติได้ ทั้งนี้ การพิจารณาว่า ส.ป.ก. ได้เข้าดำเนินการแล้วหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีตามเงื่อนไขหรือขั้นตอนต่างๆ ที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้กำหนดไว้ ส่วนผลการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเพียงใดนั้น เห็นว่า เป็นการเพิกถอนเฉพาะแปลงที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เข้าดำเนินการเท่านั้น มิใช่เพิกถอนทั้งแปลงตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการ

ข้อพิจารณาประการต่อมามีว่า สถานะป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีสถานะเป็นป่าอยู่หรือไม่ อย่างไร

การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบสองประการคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนของพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรและยังมิได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการ ก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม[93]

**ต่อมามีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 333/2564** ซึ่งวินิจฉัยไปในทางเดียวกันกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 214/2538 สรุปความได้ว่าตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเมื่อใดต้องมีการดำเนินการครบองค์ประกอบ 2 ประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 (4) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใด

[93] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2549.

แล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (4) ดังกล่าว จะเป็นการเพิกถอนเฉพาะที่ดินแปลงที่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่าจะมีการดำเนินการครบองค์ประกอบทั้งสองประการตามมาตรา 26 (4) โดยคำว่า “ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายถึง กรณีที่ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ซึ่งการพิจารณาว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันทีนั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินการ ส.ป.ก. ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณี

ข้อพิจารณาตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการอย่างไร มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 124/2563 ซึ่งขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงก่อนว่า กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส 1609.2/25460 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2562 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2536 อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร (Zone A) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและที่มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดิน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (Zone E) ตามลำดับ หลังจากนั้นการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานของ ส.ป.ก. กับ กรมป่าไม้ เกิดมีความเห็นเป็นหลายฝ่ายในแนวทางปฏิบัติและได้มีการหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายครั้ง และปัจจุบันได้มีคำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินออกมาเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวางไว้เป็นบรรทัดฐานเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยข้อเท็จจริงสรุปความได้ดังนี้

1. วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2512 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี (หมายเลข 85) เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

2. ปี พ.ศ. 2521 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521

3. ในปี พ.ศ. 2527 กำหนดให้ป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชีเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1,069 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

4. เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2536 กรมป่าไม้ได้มีหนังสือส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชีในเขตพื้นที่เพื่อป่าเศรษฐกิจ (Zone E) ให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 (ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ให้กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 – 01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

5. ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลแก้มอ้น ตำบลเบิกไพร ตำบลด่านทับตะโก ตำบลปากช่อง ตำบลจอมบึง ตำบลรางบัว อำเภอจอมบึง ตำบลป่าหวาย ตำบลท่าเคย ตำบลตะนาวศรี อำเภอสวนผึ้ง และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2554 โดยให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521

กรมป่าไม้ได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวโดยสรุปได้ว่า

**ประเด็นที่หนึ่ง ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 203/2536** เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธราช 2484 ที่ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมิใช่ผู้บุกรุกและไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น คำว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ” หมายถึง การได้รับใบอนุญาตหรือได้รับเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายนั้น ๆ ประเภทใดจากทางราชการนั้น เห็นว่า โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 203/2536) ดังกล่าว เป็นการให้ความเห็นในประเด็นและเฉพาะข้อเท็จจริงที่กรมป่าไม้ระบุ ซึ่งครอบคลุมบุคคล 3 ประเภท ได้แก่ (1) เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่า หรือเช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินโดยการเช่าหรือเช่าซื้อ ให้เข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นอันเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (2) สมาชิกนิคมซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองเพื่อทำเกษตรกรรมตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ (3) ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เข้าทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดสรร

เพื่อเกษตรกรรม ด้วยเหตุนี้ “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ” ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ 203/2536 จึงหมายถึงบุคคลดังกล่าวข้างต้น ส่วนการจะพิจารณาว่า “ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ” จะหมายถึงการได้รับใบอนุญาตหรือได้รับเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดและจากทางราชการประเภทใดนั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติและรายละเอียดที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ กรณีจึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นรายกรณี

**ประเด็นที่สอง** การดำเนินการของ ส.ป.ก. ตามที่กรมป่าไม้ยกขึ้นในขั้นตอนใดที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และผลของกฎหมายตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2558 ตรงกับขั้นตอนใดนั้น เห็นว่า ปัญหาที่ขอหารือในประเด็นนี้ การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเกิดขึ้นเมื่อใดและคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2558 จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย ซึ่งความว่า “...เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังกล่าว มีความหมายว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้วตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณที่เพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที ทั้งนี้ การเพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจะมีผลเฉพาะแปลงที่ดินในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แน่นอนแล้วเท่านั้น มิใช่เพิกถอนพื้นที่ทั้งหมดของป่าสงวนแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการหรือพื้นที่ทั้งหมดในส่วนของป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 214/2538 เรื่องเสร็จที่ 307/2549 และเรื่องเสร็จที่ 1070/2554

**ประเด็นที่สาม** กรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบแปลงพื้นที่ที่มีราษฎรยึดถือครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วเพื่อให้ราษฎรได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวน

แห่งชาติแปลงใดแล้วนั้น จะมีผลทำให้ราษฎรที่อยู่ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติอยู่เดิมก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ได้รับการผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่าโดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติในทันที แต่ยังต้องดำเนินการในขั้นตอนของการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่อไปด้วย ดังนั้น การบังคับใช้หรือผ่อนผันการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินประกอบด้วย กล่าวคือ หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว และหากมีการทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินดังกล่าว ก็จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ด้วย หรือแม้จะเป็นกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แต่โดยที่ที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เนื่องจากการถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิใช่กรณีบุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น) ตามนัยมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ (มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ (1) ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน) ดังนั้นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อความประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม **ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 203/2536 เรื่องเสร็จที่ 694/2536 และเรื่องเสร็จที่791/2558 ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8371/2551**

**ประเด็นที่สี่** กรณีตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคสอง เมื่อพบการกระทำความผิดฐานบุกรุกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุม ปราบปราม หรือร้องทุกข์กล่าวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และกฎหมายอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือไม่ อย่างไร และระหว่าง ส.ป.ก. ซึ่งเป็น

ผู้รับผิดชอบดูแลพื้นที่ดังกล่าวกับกรมป่าไม้ หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น เห็นว่า มาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 (4) บทบัญญัตินี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปสำรวจรังวัดทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลัก ขุดดินทำร่องแนวต่าง ๆ และตัดรานกิ่งไม้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ที่จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะการใช้อำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงไม่มีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน และเมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่สามแล้วว่าการถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรณีจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของ ส.ป.ก. ในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวและป้องกันการกระทำใดๆ ที่เป็นผลร้ายต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว การที่มีผู้บุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองหรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายย่อมกระทบสิทธิของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวและมีสิทธิที่จะกล่าวโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ เมื่อที่ดินของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กรมป่าไม้ยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 (1) (ข้อ 2 ให้กรมป่าไม้ มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู

ดูแลรักษา ส่งเสริม ทำนุบำรุงป่า และการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยกลยุทธ์เสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนเป็นหลักเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และมีภารกิจอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ควบคุม กำกับ ดูแล ป้องกันการบุกรุก การทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 และหากเป็นกรณีที่ที่ดินนั้นยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจาก ส.ป.ก. ยังไม่ได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาตินั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นหน้าที่และอำนาจของกรมป่าไม้ในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นตามข้อ 2 (1) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ต่างก็มีหน้าที่และอำนาจดูแลรักษาที่ดินป่าสงวนแห่งชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร่วมกันตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ดังที่ได้ให้ความเห็นไว้ข้างต้น

**ประเด็นที่ห้า** พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผลใช้บังคับก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และต่อมากรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แล้ว จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นหรือไม่นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสถานะที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เมื่อมีข้อเท็จจริงครบตามองค์ประกอบและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องย้อนกลับมาดำเนินกระบวนการเพิกถอนสถานะของที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้อีก ทั้งนี้ ภายหลังจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2536 มติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 (ซึ่งต่อมามติคณะรัฐมนตรีนี้ได้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538) และมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น หากพิจารณาได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นเป็นการอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา

นับแต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ และ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ส.ป.ก. ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวครบถ้วนตามองค์ประกอบสองประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 (4) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยตามแนวทางที่ได้พิจารณาในประเด็นที่สองข้างต้นแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ใช้บังคับก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินเฉพาะแปลงที่ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย

**ข้อสังเกต**

ที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) พ้นจากการเป็นป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 หรือไม่ และไม้ที่ขึ้นในที่ดินดังกล่าวเป็นไม้หวงห้ามตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช พ.ศ. 2562 หรือไม่ อย่างไร กรมป่าไม้ตอบข้อหารือว่า บุคคลที่ครอบครองที่ดินที่มีเอกสารดังกล่าวจึงถือว่าเป็นบุคคลที่ครอบครองที่ดินที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน จึงไม่เป็นป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และไม้ที่ขึ้น (ไม้ขึ้นเองตามธรรมชาติหรือปลูกขึ้น) ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นไม้ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่ในป่า

ประการถัดมา ไม้ที่ปลูกขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ถือเป็นไม้หวงห้ามมีผลทางด้านกฎหมายตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม หรือนับตั้งแต่ได้เอกสารประเภทหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามแบบ ส.ป.ก. 4–01 ส.ป.ก.4–01 ก. ส.ป.ก.4–01 ข. ส.ป.ก. 4–01 ค. หรือ ส.ป.ก.4–01 ช. และลูกไม้ที่เกิดขึ้นเอง ไม่ถือเป็นไม้หวงห้ามตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร

การพิจารณาว่าไม้ที่ปลูกในที่ดินดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม มีหลักพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ไม้ดังกล่าวเป็นไม้ที่มีลักษณะปลูกขึ้น

ประการที่ 2 ไม้นั้นปลูกขึ้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประเภทหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามแบบ ส.ป.ก.4–01 ส.ป.ก.4–01 ก. ส.ป.ก.4–01 ข. ส.ป.ก.4–01 ค. หรือ ส.ป.ก.4–01 ช. กฎหมายหาได้บัญญัติว่าต้นไม้ที่ปลูกขึ้นภายหลังที่ได้รับอนุญาตตามหนังสือแสดงประเภทสิทธิเท่านั้น จึงจะไม่ถือว่าเป็นไม้หวงห้าม ดังนั้น แม้ไม้จะปลูกก่อนได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป

ที่ดิน แต่ถ้าปัจจุบันที่ดินดังกล่าวได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และไม้ที่ปลูกขึ้นทุกชนิดแม้จะมีชื่อที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ที่กำหนดให้เป็นไม้หวงห้าม ก็ถือว่าไม่เป็นไม้หวงห้าม ส่วนไม้ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติและชนิดไม้นั้นถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 ถือว่าเป็นไม้ที่ขึ้นในป่าและยังคงเป็นไม้หวงห้ามเช่นเดิมตามนัยมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช พ.ศ. 2562 ประกอบประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2563 เรื่อง กำหนดที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิเพื่อให้ไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไม้หวงห้าม พ.ศ. 2563 ส่วนลูกไม้ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงเป็นไม้หวงห้ามเช่นเดิม เนื่องจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังคงมีสถานะเป็นป่า[94]

***มาตรา 27 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้***

***(1) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน***

***(2) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น***

***เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดินตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด***

***ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร***

**<u>คำอธิบาย</u>**

หลักการตามมาตรานี้เป็นบทบัญญัติกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการอันจำเป็นในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่นั้นแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวถึงการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 27 นี้ กล่าวคือ

[94] หนังสือกรมป่าไม้ที่ ทส 1609.2/15250 ลงวันที่ 16 กันยายน 2564.

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา 25 วรรคหนึ่งและวรรคสองมิได้บังคับว่าจะต้องประกาศกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั่วทั้งอำเภอแต่อย่างใด เพียงแต่ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วยและให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น... ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละอำเภอย่อมจะกันเขตที่ดินที่ไม่อยู่ในข่ายของการปฏิรูปที่ดินออกได้...อีกทั้งยังเป็นการหลีกเหลี่ยงปัญหาที่จะก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่ถือครองที่ดินในเขตอำเภอดังกล่าวแต่อยู่นอกเขตที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงได้... และการที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจต่าง ๆ ได้ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้[95]

เมื่อพบการกระทำความผิดฐานบุกรุกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะมีหน้าที่และอำนาจในการจับกุม ปราบปราม หรือร้องทุกข์กล่าวโทษ ต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และกฎหมายอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือไม่ อย่างไร และระหว่าง ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลพื้นที่ดังกล่าวกับกรมป่าไม้ หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น เห็นว่า มาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้นก็เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 (4) บทบัญญัตินี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้บรรลุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงการเข้าไปสำรวจรังวัดทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลัก ขุดดินทำร่องแนวต่างๆ และตัดรานกิ่งไม้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ[96]

[95] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 461/2521.

[96] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 203/2536.

***มาตรา 28 ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย***

***ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย***

**คำอธิบาย**

ข้อความคิดของมาตรานี้กล่าวถึงการห้ามจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน นั้นมีหลักการเช่นเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่มีการอธิบายในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 481/2523 กล่าวสรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินและต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดินซึ่งทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องแก้ไขปัญหานี้โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองให้มีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวได้ตลอดไป กฎหมายนี้จึงได้มีบทบัญญัติพิเศษเพื่อมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ง่าย เช่น ในมาตรา 28 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งห้ามจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย เป็นต้น การที่มาตรา 28 ห้ามจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เช่นนี้ จะเห็นได้ว่า เป็นการยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ซึ่งมาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ดังนั้น มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ควรตีความอย่างไร กล่าวคือ

ประเด็นที่หารือประการแรกมีว่า คำว่า จำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ มีความหมายเพียงใด และหมายความถึงการกระทำหรือนิติกรรมใดบ้าง เห็นว่า คำว่า จำหน่ายด้วยประการใดๆ ตามมาตรา 28 นี้ย่อมหมายความถึงการกระทำที่เป็นการจำหน่ายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ เท่านั้น ส่วนคำว่าก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ก็จะต้องหมายความถึงการก่อให้เกิดภาระติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1429 และมาตรา 1434 เช่น การจำนองและภาระจำยอม เป็นต้น

ประเด็นที่หารือประการต่อไปมีว่า คำว่า จำหน่ายตามประเด็นแรก จะหมายความรวมถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วยหรือไม่ เห็นว่า การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมไม่เป็นการจำหน่ายตามมาตรา 28 นี้เพราะการแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมมิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไป และเมื่อเปรียบเทียบถ้อยคำกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งใช้คำว่า “...จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...” ก็จะเห็นได้ว่าหากมาตรา 28 ต้องการห้ามการแบ่งแยกที่ดินด้วยแล้วย่อมจะต้องระบุคำว่า “แบ่งแยก” ไว้ในมาตรา 28 นี้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น คำว่า “จำหน่าย” ในมาตรา 28 ดังกล่าวจึงต้องไม่หมายความถึง การแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมด้วย

หากมีการฝ่าฝืนมาตรา 28 นี้กระทำนิติกรรมใด ๆ แล้วผลทางกฎหมายจะเป็นโมฆะหรือไม่สมบูรณ์หรือจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ **ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 181/2520** กล่าวสรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 28 ห้ามมิให้มีการจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ทั้งนี้เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ผลของการฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรคหนึ่งดังกล่าวมีบัญญัติไว้เพียงในมาตรา 28 วรรคสองว่า ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นถ้ามีการฝ่าฝืนดังกล่าวและเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย จึงเป็นที่เห็นได้ว่า การห้ามตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ถ้ามีการฝ่าฝืนก็ไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา 28 วรรคสองบัญญัติไว้ ถ้าคณะกรรมการ ฯลฯ อนุญาตให้ทำได้ก็ย่อมจะบังคับตามมาตรา 28 วรรคสองอีกไม่ได้ ดังนั้นการอนุญาตหรือไม่อนุญาตในเรื่องนี้จึงอยู่ที่คณะกรรมการ ฯลฯ จะประสงค์ให้มีผลตามมาตรา 28 วรรคสองหรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการต่อไปมีว่า จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในท้องที่เดิมที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว เพื่อประสงค์จะขยายระยะเวลาห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันตามมาตรา 28 ออกไปอีก จะกระทำได้หรือไม่ **ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 461/2521** กล่าวสรุปความได้ว่า การที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิ่มเติมในท้องที่เดิมที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว เพื่อประสงค์จะขยายระยะเวลาห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันตามมาตรา 28 ออกไปอีกนั้น ไม่อาจกระทำได้เพราะมีผลเป็นการออกพระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติก็มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจที่จะออกพระราชกฤษฎีกาขยายระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 28 ได้ การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 28 ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว มีมติอนุมัติให้ใช้ระเบียบคณะกรรมการฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พ.ศ. 2518) (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2522 ได้ตามที่ ส.ป.ก. เสนอโดยที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (12) ประกอบมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการตราระเบียบไว้ ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้ได้ยกเลิก 1. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 7/2521 สั่ง ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 เรื่อง มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต กรณีเจ้าของที่ดินอนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของทางสาธารณะ 2. คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 10/2521 สั่ง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 เรื่อง มอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสั่งอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน 3. มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 5/2520 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2520 เรื่อง การขออนุญาตทำนิติกรรมเฉพาะส่วนเกี่ยวกับคำขออนุญาตแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม 4. มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 11/2520 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2520 เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณากรณีที่ดินเต็มแปลงและไม่เต็มแปลง 5. มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 11/2521 เรื่อง แก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ 10/2521 สั่ง ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 เฉพาะหลักเกณฑ์การอนุญาตข้อ 15 และมอบหมายการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณาอนุญาต 6. แนวทางปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ กส 0304/ ว.2483 ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2521 เรื่อง การรับคำขออนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้พิจารณาอนุญาต

โดยหลักการสรุประเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2529 สรุปความได้ว่า เจ้าของที่ดินที่ประสงค์จะจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกับคู่กรณีผู้รับสัญญายื่นคำขออนุญาตพร้อมนำหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน สำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อรวบรวมเรื่องและทำความเห็นให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณา หลังจากนั้นแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขออนุญาตทราบด้วยการให้ผู้ขออนุญาตมารับหนังสืออนุญาตฯ ต่อไป

กรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ให้กระทำได้โดยไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตตามระเบียบนี้ เช่น จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล จดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดินซึ่งได้มาโดยทางมรดกโดยการแบ่งแยกที่ดินจากคู่สมรสหรือคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามความประมวลกฎหมายที่ดิน การนำที่ดินไปประกันตัวผู้ต้องหา เป็นต้น แต่ในกรณีที่ดินตามโครงการจัดซื้อหรือเวนคืนหรือมีแผนงานจะนำไปใช้เพื่อกิจการอื่น ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตแล้วแต่กรณีไป

***มาตรา 29 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้***

***(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่***

***(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิดจำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่***

*ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป*

*ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้*

*ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมากและการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ*

*ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก*

*ค. ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิตและเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง*

*ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด*

*ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป*

*(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อยหรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่*

*ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป*

*บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกรหรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง*

*ในการจัดซื้อที่ดินตามมาตรานี้ ถ้าเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด ก็ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินได้*

**คำอธิบาย**

พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของ ส.ป.ก. โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการจัดซื้อที่ดินเอกชนได้มีการบัญญัติไว้อย่างจำกัดในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ว่าที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 ที่เห็นชอบ

ในหลักการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรสภาประชาชน 4 ภาค ก็มอบหมายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การดำเนินการของ ส.ป.ก. จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะดำเนินการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงไม่อาจกระทำได้ กล่าวคือ การดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อได้เฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดไว้เท่านั้น ส.ป.ก. ไม่อาจจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[97]

**การเวนคืนที่ดิน**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำสั่งที่ 796/2534 เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ดังนั้น จึงให้ยกเลิกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 793/2525 เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้ายคำสั่งนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเวนคืนดังกล่าวเป็นไปด้วยดี รวดเร็ว ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อนึ่ง บรรดาคำสั่งอื่น กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้ ให้ถือเป็นอันยกเลิกและให้ใช้คำสั่งนี้แทน ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป สั่ง ณ วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2534

โดยขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหลักการประมาณ 8 หมวด สรุปความได้ว่า

หมวด 1 คปก. อนุมัติแผนงานและโครงการเวนคืน ข้อ 1 ถึงข้อ 2 ส.ป.ก.จังหวัดดำเนินการเจรจาซื้อที่ดินเอกชน หลังจากนั้น คปก. อนุมัติแผนงานและโครงการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น

หมวด 2 สำรวจอสังหาริมทรัพย์และตกลงซื้อขาย ข้อ 3 กองนิติการและกฎหมายปิดประกาศสำเนาพระราชกฤษฎีกาพร้อมทั้งแผนที่และแผนผังแนบท้ายที่ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก.จังหวัดปิดประกาศสำเนาพระราชกฤษฎีกาพร้อมทั้งแผนที่และแผนผังแนบท้ายที่ ส.ป.ก.จังหวัด ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดพร้อมกันนี้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ โดยที่ กนก. ประสานงานกับ กจก. กวศ. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อดำเนินการปักหลักหมายเขตสำรวจรังวัดสอบเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน หลังจากนี้ ส.ป.ก.จังหวัด จะจัดทำบัญชีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

[97] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 769/2553.

ที่จะเวนคืน เพื่อเสนอ คปก. พิจารณาค่าทดแทน แล้วให้ กนก.หรือ ส.ป.ก.จังหวัด ตกลงซื้อขายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ คปก. ได้กำหนดไว้

หมวด 3 การเวนคืนกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ข้อ 4 ถึงข้อ 5 เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนประกาศใช้บังคับแล้วให้ กนก. เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและได้ประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีจำเป็นโดยเร่งด่วน ให้ ส.ป.ก.จังหวัดแจ้งเป็นหนังสือแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองและเจรจาตกลงซื้อขาย หากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้วางเงินค่าทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการนี้

หมวด 4 อุทธรณ์ ข้อ 6 ถึงข้อ 8 กรณีอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยให้ กนก. จัดประชุมคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ วิธีการในการยื่นอุทธรณ์ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการนี้

หมวด 5 การออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ข้อ 9 ถึงข้อ 11 กรณีไม่อาจตกลงซื้อขายกันได้ให้ ส.ป.ก.จังหวัด รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้เช่าหรือผู้ทำประโยชน์ สภาพพื้นที่ส่งให้ กนก. ยกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เสนอ คปก.เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ถ้าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกาศใช้บังคับ โดยให้ กนก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัดปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.จังหวัด ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด โดย ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ พร้อมกันนี้ก็จะจ่ายค่าทดแทน

หมวด 6 การปิดประกาศแจ้งความ ข้อ 12 ในกรณีส่งหนังสือแจ้งไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการปิดประกาศแจ้งความที่ ส.ป.ก.จังหวัด ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด

หมวด 7 จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ข้อ 13 ในกรณีนี้ให้ ส.ป.ก.จังหวัด แจ้งผู้รับจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ติดต่อขอรับเงินค่าทดแทน เมื่อผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองยินยอม หากไม่มาติดต่อขอรับค่าทดแทน ให้ ส.ป.ก.จังหวัด วางเงินค่าทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการนี้โดยพลัน หรือคู่กรณีฟ้องคดีต่อไป

หมวด 8 การแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน ข้อ 14 ถึงข้อ 15 ในกรณีตกลงซื้อขายกันได้หรือเมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกาศใช้บังคับกรณีจำเป็นเร่งด่วน ให้ ส.ป.ก.จังหวัดทำหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

**การเลี้ยงสัตว์ใหญ่**

กรณีนี้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวนและเงื่อนไขในการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สรุปความได้ว่า ให้โค กระบือ และม้า

เป็นชนิดของสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ โดยที่เลี้ยงต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 ตัวในเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ ซึ่งการขอใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นให้คำนวณสัตว์ใหญ่ 1 ตัวต่อเนื้อที่ 5 ไร่ กรณีสัตว์ใหญ่ต้องมีหลักฐานการเป็นเจ้าของสัตว์ที่เลี้ยงตามที่กรมปศุสัตว์ได้ให้ความเห็นชอบ การเพิ่มหรือลดจำนวนสัตว์ใหญ่ให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการที่แสดงต่อ ส.ป.ก. หากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ไม่เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการนั้น ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดตักเตือนเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามแผนงานและโครงการไม่น้อยกว่าสามครั้ง โดยการเตือนแต่ละครั้งต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ถ้าฝ่าฝืนคำเตือนไม่ปฏิบัติตามต่อไปอีกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินนั้นต่อไป ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 27 กันยายน 2522

**การขอใช้ที่ดินเพิ่มขึ้น**

การพิจารณาอนุญาตใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นโดยแยกเป็นสามกรณีหลัก ๆ กล่าวคือ

กรณีแรก การขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นเกินยี่สิบไร่แต่ไม่เกินห้าสิบไร่หรือหนึ่งร้อยไร่ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้มีความประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมนั้นด้วยตนเอง มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดิน โดยมีแรงงานการใช้แรงงานคน แรงงานสัตว์ ทุนหรืออสังหาริมทรัพย์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ วิธีการดำเนินงาน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสมควรอนุญาตหรือไม่สมควรอนุญาต ตามข้อกำหนดที่จะไม่ทำการแบ่งแยกที่ดินไม่ก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต รวมทั้งปฏิบัติตามที่ คปก. กำหนด

กรณีที่สอง การขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นไม่เกินหนึ่งพันไร่ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้มีความประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมนั้นด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่เพื่อเลี้ยงสัตว์ใหญ่หรือเกินกว่าห้าสิบไร่กรณีประกอบเกษตรกรรมอยู่แล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่ 6 มีนาคม 2518 มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดิน โดยมีแรงงานการใช้แรงงานคน แรงงานสัตว์ ทุนหรืออสังหาริมทรัพย์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ วิธีการดำเนินงาน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสมควรอนุญาตหรือไม่สมควรอนุญาต ตามข้อกำหนดที่จะไม่ทำการแบ่งแยกที่ดินไม่ก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต รวมทั้งปฏิบัติตามที่ คปก. กำหนด

กรณีที่สาม การขอมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นเกินหนึ่งพันไร่ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้มีความประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมนั้นด้วยตนเองอยู่แล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่ 6 มีนาคม 2518 มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดิน โดยมีแรงงานการใช้แรงงานคน แรงงานสัตว์ ทุนหรืออสังหาริมทรัพย์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ วิธีการดำเนินงาน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสมควรอนุญาตหรือไม่สมควรอนุญาต ตามข้อกำหนด

ที่จะไม่ทำการแบ่งแยกที่ดิน ไม่ก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ตามที่ระบุไว้ในคำขออนุญาต รวมทั้งปฏิบัติตามที่ คปก. กำหนด

กรณีสุดท้าย เป็นเรื่องการประกาศ การยื่นคำร้อง การออกหนังสืออนุญาต และการฝ่าฝืนเงื่อนไขในการอนุญาต ซึ่งเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับมอบหมายยื่นคำร้องของมีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เพื่อที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเสนอความเห็นสมควรอนุญาตหรือไม่สมควรอนุญาตต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติของผู้ได้การอนุญาตว่าได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ด้วยวิธีการเตือน

ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีความเห็นว่า การจัดซื้อที่ดินและการเช่าซื้อที่ดิน ไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.3/18727 ลงวันที่ 30 เมษายน 2562 กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การจัดซื้อหรือให้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

***มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้***

***(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)***

***(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด***

***(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ***

*ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกร ให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า*

*บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น*

*ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่*

*นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี*

*การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด*

**คำอธิบาย**

เมื่อได้ทำความเข้าใจขั้นตอนการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเบื้องต้นแล้ว ประการต่อมาคือ การนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งปัจจุบันการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 มีดังนี้

1) การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

2) การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดิน

3) การจัดที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีการจัดที่ดินตามมาตรา 30 เป็นการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร การจัดที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยให้แก่เกษตรกร และการจัดที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ไม่จำกัดเฉพาะเกษตรกร โดยที่บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก ได้มาตามความหมายของมาตรา 30 นั้น หมายถึง

1) การได้มาตามมาตรา 26 (ที่ดินของรัฐ) ได้แก่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของราชการ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ

2) การได้มาตามมาตรา 29 ซึ่งเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก จัดซื้อหรือเวนคืนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินเอกชน)

3) ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาค และที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน อันเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้

หลักการจัดให้เกษตรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา 30 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ในปัจจุบันมีลักษณะดังนี้

1. จัดให้แก่เกษตรกรเช่า ในที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดไม่ให้โอนสิทธิในที่ดิน

2. จัดให้แก่เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง หรือได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย

3. จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

กรณีการจัดให้เข้าทำประโยชน์นั้นเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ให้กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน) ประกอบกับมติการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 3/2533 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2533 ที่กำหนดแนวทางการได้รับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ

ที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อ ส.ป.ก. นำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง และเรียกเก็บค่าตอบแทนเป็นรายปีตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ส่วนที่ดินที่ได้มาประการอื่น เช่น ที่ดินพระราชทาน ที่ดินบริจาค ส.ป.ก. จะนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าแต่เพียงอย่างเดียว

การกำหนดค่าเช่าที่ดินของรัฐตามมาตรา 30 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า *“บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น”*

“เวลาที่คณะกรรมการกำหนด” หมายถึงระยะเวลาก่อน พ.ศ. 2524 เป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 9/2532 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2532 และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532

การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินรัฐตามมาตรา 30 วรรคสาม “ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น” ซึ่งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 1/2539 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2539 คณะกรรมการได้พิจารณาอัตราค่าเช่าที่ดินของรัฐ ดังนี้

1. เกษตรกรที่ครอบครองที่ดินก่อน พ.ศ. 2510 ส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่ ไม่ต้องเก็บค่าเช่า ส่วนที่เกิน 50 ไร่ เก็บในอัตราไร่ละ 10 บาทต่อปี

2. เกษตรกรที่ครอบครองที่ดินระหว่าง พ.ศ. 2510-2524 ส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่ เก็บในอัตราไร่ละ 10 บาทต่อปี ส่วนที่เกิน 50 ไร่ เก็บในอัตราไร่ละ 15 บาทต่อปี

3. เกษตรกรที่ครอบครองหลัง พ.ศ. 2524 ส่วนที่ไม่เกิน 50 ไร่ เก็บในอัตราไร่ละ 10 บาทต่อปี ส่วนที่เกิน 50 ไร่ เก็บในอัตราไร่ละ 20 บาทต่อปี

แต่ทั้งนี้ ให้มีช่วงระยะเวลาดำเนินการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐให้เกษตรกรทุกพื้นที่ได้เข้าใจเหตุผลและเงื่อนไขการต้องจัดเก็บสักระยะหนึ่งก่อน

ขนาดการถือครองที่ดินที่จะจัดให้เกษตรกรตามมาตรา 30 แบ่งตามประเภทของการประกอบเกษตรกรรมได้ ดังนี้

1. จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่

2. จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

3. จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร

สำหรับคำว่า “เกษตรกร” ตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและได้ประกอบอาชีพเกษตรกร ใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น โดยไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่พียงพอต่อการครองชีพ

2. ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเกษตรกรในประเภทนี้จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 โดยตามความในมาตรา 3 ได้กำหนดว่าบุคคลดังกล่าว จะต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ

ส่วนคำว่า “บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการ

ทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 4[98] “คู่สมรส” หมายความรวมถึง ชายหรือหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยมิได้จดทะเบียนสมรส ส่วนคำว่า “บุตร” หมายความรวมถึงบุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วของผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน และบุคคลที่ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรดังกล่าวได้รับเป็นบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี หรือบุตรบุญธรรมที่ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้รับบุตรบุญธรรมนั้นตายก่อนครบกำหนดสิบปี และมีเหตุอันสมควรให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน[99]

สำหรับการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศ ณ วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2565 สัตว์ใหญ่ หมายความว่า โค กระบือ ม้า การประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ คือ การเลี้ยงสัตว์เพื่อนำสัตว์ใหญ่หรือซากสัตว์ใหญ่ไปจำหน่าย โดยจำนวนสัตว์ใหญ่ที่เลี้ยงจะต้องมีไม่น้อยกว่า 10 ตัว

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ปัจจุบันคณะกรรมการได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ.2564 (ระเบียบฯ พ.ศ. 2564) เพื่อบังคับใช้กรณีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยในระเบียบดังกล่าวจะกล่าวถึงวิธีการและขั้นตอนเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิยื่นคำขอและได้รับพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน และเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกและการจัดที่ดิน การโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

---

[98] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับ ที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 4 ในระเบียบนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“คู่สมรส” หมายความรวมถึง ชายหรือหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ถือครองที่ดิน หรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยมิได้จดทะเบียนสมรส

ฯลฯ ฯลฯ

“บุตร” หมายความรวมถึง บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วของผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน และบุคคลที่ผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรดังกล่าวได้รับเป็นบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสิบปี หรือบุตรบุญธรรมที่ผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้รับบุตรบุญธรรมนั้น ตายก่อนครบกำหนดสิบปีและมีเหตุอันสมควรให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดิน

[99] รายละเอียดความหมายของความว่า “เกษตรกร” และ “บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” สามารถศึกษาได้ในบทนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

เพื่อเกษตรกรรมและการอุทธรณ์การจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ซึ่งสละสิทธิหรือถึงแก่ความตาย

**วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกและจัดที่ดิน** กล่าวคือ เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด มีแผนงานคัดเลือกและจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการประกาศให้บุคคลยื่นคำขอรับคัดเลือกและจัดที่ดินต่อ ส.ป.ก.จังหวัด โดยการประกาศจะต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันและต้องไม่เกินกว่าเก้าสิบวันตามข้อ 7 ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564 ให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ส.ป.ก.จังหวัด ที่ว่าการอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นด้วยก็ได้ และในประกาศต้องมีแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามผลการสำรวจรังวัดเบื้องต้นพร้อมข้อมูลประกอบ ดังนี้ (1) กรณีเป็นที่ดินที่ไม่เคยจัดให้แก่บุคคลใดตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งมีผู้ถือครองที่ดิน หรือมีผู้เช่าอยู่ขณะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นของ ส.ป.ก. ให้ระบุรายชื่อของผู้ถือครองที่ดินหรือผู้เช่าดังกล่าวและแผนผังแสดงขอบเขตการถือครองหรือการเช่าในแปลงที่ดินนั้นประกอบด้วย (2) หากเป็นที่ดินนอกเหนือจาก (1) ให้แสดงแผนผัง การจัดแบ่งแปลงที่ดิน วิธีการจัดลำดับและจำนวนของเกษตรกรที่คาดว่าจะได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามแผนงานจัดที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ ส.ป.ก. อาจกำหนดให้มีสัดส่วนของแปลงที่ดินในแผนงานจัดที่ดินไว้สำหรับจัดให้แก่เกษตรกรซึ่งผ่านการประเมินหลักสูตรเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ขึ้นทะเบียนแล้วตามข้อ 17 ด้วยก็ได้

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินต้องเป็นไปตามระเบียบฯ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 ประกอบ ข้อ 10 คือ

1. ต้องเป็นเกษตรกรผู้มีสัญชาติไทย

2. บรรลุนิติภาวะ หรือกรณีไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อยังชีพหรือมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพได้

3. ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมได้

4. ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

5. ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบและยังไม่พ้นระยะเวลาห้าปีก่อนวันที่ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่การสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

6. เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วผู้ซึ่งจะได้รับพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อ 10 ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564 ด้วย คือ

1. เป็นผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดิน

2. ที่ดินอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่อยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมในขณะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินเป็นของ ส.ป.ก.

3. เป็นคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ ของผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินหรือเป็นทายาทของผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งความหมายของคู่สมรส บุตร และเครือญาตินั้นต้องเป็นไปตามความหมายของมาตรา 4 แห่งระเบียบฯ พ.ศ. 2564 นี้

4. เป็นผู้ได้รับคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามข้อ 17 ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564

5. เป็นผู้มีสิทธิได้รับการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

6. เป็นผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์

นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วผู้ซึ่งจะได้รับพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อ 10 ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564 ด้วย คือ

1. เป็นผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดิน

2. ที่ดินอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่อยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมในขณะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินเป็นของ ส.ป.ก.

3. เป็นคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ ของผู้ถือครองที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินหรือเป็นทายาทของผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งความหมายของคู่สมรส บุตร และเครือญาตินั้นต้องเป็นไปตามความหมายของมาตรา 4 แห่งระเบียบฯ พ.ศ. 2564 นี้

4. เป็นผู้ได้รับคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามข้อ 17 ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564

5. เป็นผู้มีสิทธิได้รับการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

6. เป็นผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์

การคัดเลือกผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินให้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินเดิมหรือเกษตรกรที่เช่าที่ดินอยู่ในขณะที่โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นของ ส.ป.ก.

เป็นลำดับแรก หากบุคคลดังกล่าวไม่ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินหรือยื่นขอรับเพียงบางส่วนให้เกษตรกรที่เป็นคู่สมรส บุตรหรือเครือญาติของผู้ถือครองที่ดินหรือทายาทของบุคคลดังกล่าวได้รับการจัดที่ดินเป็นลำดับถัดไป สำหรับวิธีการจัดที่ดินมี ดังนี้

1. ให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินเดิมอันเป็นที่ดินของรัฐได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก.4-01) หรือให้สิทธิการเช่าตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร อำนาจการจัดที่ดินเป็นของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย ตามของ 11 ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564 แต่ถ้าเกษตรกรถือครองที่ดินอยู่ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด (ให้ถือเอาเวลา พ.ศ. 2524) และได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่เกินกว่าห้าสิบไร่ เมื่อเกษตรกรยื่นคำขอและยินยอมชำระค่าชดเชยที่ดินให้เลขาธิการเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดดังกล่าวให้เกษตรกรได้รับสิทธิการเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ โดยอัตราค่าเช่าที่ดินของรัฐกำหนดไว้ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 1/2539 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2539 ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา 30 วรรค 4 กำหนดว่า ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

2. ให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินนอกเหนือจากที่ดินของรัฐได้รับสิทธิการเช่า และในกรณีที่ดินนั้นได้รับความเห็นชอบจาก ส.ป.ก. ให้จัดที่ดินด้วยวิธีการเช่าซื้อแล้วเกษตรกรผู้มีความประสงค์ขอรับสิทธิการเช่าซื้อและมีรายได้เพียงพอที่จะสามารถชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้ด้วยวิธีการให้สิทธิเช่าซื้อ

3. เกษตรกรที่เป็นคู่สมรส บุตร เครือญาติได้รับสิทธิเช่นเดียวกับผู้ที่ครองที่ดินเดิม

4. กรณีไม่มีเกษตรกรข้างต้นยื่นคำขอรับการจัดที่ดินให้ดำเนินการคัดเลือกผู้ยื่นคำขอที่เป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามข้อ 17 ของระเบียบ (เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน) เพื่อให้ได้รับการจัดที่ดินโดยวิธีการให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เห็นสมควร

เมื่อได้มีคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์หรือคำสั่งอนุมัติให้เกษตรกรได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิเช่าซื้อหรือได้รับการจัดที่ดินโดยมีค่าชดเชยหรือคำสั่งไม่อนุญาตอนุมัติตามคำขอแล้วแต่กรณี ให้จัดทำคำสั่งเป็นหนังสือออกประกาศผลการคัดเลือกและจัดที่ดิน เกษตรกรสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้โดยยื่นต่อ ส.ป.ก. จังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ

**ปัญหาเรื่องผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม**

ผู้ที่เป็นเกษตรกรตามมาตรา 30 จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำ หรือไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และ

เงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะมาตรา 3 (1) (2) หรือ (3) และวรรคสองหรือไม่ เนื่องจากตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยไม่ได้ระบุว่าเกษตรกรนั้นต้องมีคุณสมบัติอย่างไร แต่ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขได้ในภายหลัง นอกจากนั้นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มีความแตกต่างกันที่ว่าวรรคหนึ่งนั้น " ส.ป.ก. มีอำนาจจัด" ซึ่ง ส.ป.ก. เข้าใจว่าจะจัดให้เกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วตามวรรคสาม กำหนดว่า "เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่" ซึ่ง ส.ป.ก. เข้าใจว่าข้อความนี้เป็นบทบังคับให้ต้องปฏิบัติมิใช่ดุลพินิจว่าจะเลือกดำเนินการอย่างใดก็ได้ดังกรณีวรรคหนึ่ง กรณีปัญหาดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)[100] ได้พิจารณาปัญหาที่หารือแล้วมีความเห็น ดังนี้

1. เกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2532 จะต้องเป็นไปตามความหมายของมาตรา 4 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ 2) ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักซึ่งจะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรและบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 มาตรา 3

2. การที่ ส.ป.ก. เข้าใจว่า การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ตามแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคสามเป็นการจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้ว ความเข้าใจนี้ถูกต้องหรือไม่นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสามนี้มิใช่บทบัญญัติที่แยกออกเป็นเอกเทศ ทั้งนี้จากความในมาตรา 30 วรรคสาม แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินตามวรรคสามนี้ก็คือเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินในการจัดตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง เพียงแต่กรณีนี้เป็นเรื่องที่ผู้นั้นถือครองที่ดินของรัฐอยู่เกิน 50 ไร่ แต่คุณสมบัติของเกษตรกรต้องเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาในข้อ 1

[100] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 206/2538 บันทึกเรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

**การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ**

กรณีที่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินโดยวิธีการเช่าหรือเช่าซื้ออาจยื่นคำขอโอนสิทธิของตนให้แก่ผู้รับโอนซึ่งเป็นคู่สมรส บุตรหรือเครือญาติโดยยื่นคำขอโอนสิทธิพร้อมกับคำขอรับโอนสิทธิต่อ ส.ป.ก.จังหวัด กรณีที่ผู้รับโอนมิใช่คู่สมรส การโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วย นอกจากการโอนสิทธิให้แก่คู่สมรส บุตรหรือเครือญาติแล้ว หากมีเหตุจำเป็นต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สิน อาจยื่นคำขอโอนสิทธิให้เกษตรกรรายอื่นได้แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อ 21[101] ของระเบียบฯ พ.ศ. 2564 เช่น ชราภาพ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป เป็นต้น โดยบุคคลอื่นที่ขอรับการจัดที่ดินนี้ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสและหากผู้ขอรับการจัดที่ดินยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมด้วย

กรณีเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินโดยวิธีการเช่าหรือเช่าซื้อถึงแก่ความตาย ทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับการที่ดินมีสิทธิยื่นคำขอรับการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อได้โดยยื่นคำขอต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่เกษตรกรถึงแก่ความตาย คำขอที่ยื่นภายหลังระยะเวลา 1 ปี เมื่อมีเหตุอันสมควร ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะรับไว้พิจารณาก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันที่เกษตรกรถึงแก่ความตาย

---

[101] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 21 กรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ มีเหตุจำเป็น ต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ 36 อาจยื่นคำขอโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อให้แก่เกษตรกรอื่น นอกเหนือจากผู้รับโอนตามข้อ 20 ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้ หากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์จะประกอบอาชีพอื่น

(2) เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอีกต่อไป โดยไม่มีคู่สมรสและบุตร หรือมีแต่บุคคลดังกล่าวไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินนั้น

(3) เป็นการขอโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อในที่ดินทั้งหมดที่ตนได้รับจัดที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลักเกณฑ์ตาม (3) ไม่ใช้กับกรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรังที่ยังมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินบางส่วนและมีความสามารถเพียงพอ ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินส่วนนั้นได้

เมื่อได้คำขอรับการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อจากเกษตรกรอื่นตามความประสงค์ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งขอโอนสิทธิตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาการโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิ การเช่าซื้อโดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักเกณฑ์ลำดับทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกสิทธิ หากทายาทมีเพียงรายเดียวหรือสามารถตกลงกันได้ กรณีดังกล่าวไม่ต้องจัดลำดับทายาทในการให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ แต่หากเป็นกรณีที่มีทายาทหลายรายและไม่สามารถตกลงกันได้กำหนดให้สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นลำดับแรก ตามระเบียบข้อ 22 วรรคสอง (1) กรณีไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่ขอรับสิทธิหรือไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทชั้นบุตร ซึ่งรวมถึงผู้สืบสันดานของทายาทชั้นบุตรที่ตายก่อนเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน หากไม่มีทายาทชั้นคู่สมรสหรือชั้นผู้สืบสันดาน หรือมีแต่ไม่ขอรับสิทธิหรือไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทอื่นได้ ทั้งนี้คุณสมบัติและขนาดการถือครองเป็นไปตามระเบียบข้อ 9 และมาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายหรือคณะกรรมการได้ออกและจัดทำคำสั่งอนุมัติ และแจ้งประกาศผลให้ทราบแล้ว ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องจัดทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี

**การจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ซึ่งสละสิทธิหรือถึงแก่ความตาย**

กรณีเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อาจยื่นคำขอสละสิทธิในที่ดินเพื่อให้มีการพิจารณาจัดที่ดินให้แก่คู่สมรส บุตรหรือเครือญาติ หรือบุคคลอื่นได้ตามระเบียบข้อ 28[102] วรรคหนึ่ง โดยจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบข้อ 9 โดยขนาดการถือครองเป็นไปตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบกำหนดว่าเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินอาจสละสิทธิให้คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติเพียงรายเดียว หากจะสละสิทธิเกินกว่าหนึ่งรายต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการสละสิทธินั้นต้องไม่เป็นเหตุให้เหลือที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพและต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบเกษตรกรรม และกรณีเป็นการสละสิทธิให้บุตรหรือเครือญาติต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วยเมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายได้อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติได้รับการจัดที่ดินแทนที่ในที่ดินแปลงเกษตรกรรมแล้วให้ ส.ป.ก.จังหวัด จัดทำประกาศและแจ้งผลการพิจารณาคำขอโดยวิธีการจัดให้เข้าทำประโยชน์

---

[102] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

ข้อ 28 เมื่อมีเหตุผลอันสมควร เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์ อาจยื่นคำขอสละสิทธิของตนเพื่อให้คู่สมรส บุตร หรือเครือญาติ เป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดที่ดินแทนที่ในแปลงที่ดินดังกล่าว ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้

นอกจากการสละสิทธิให้แก่คู่สมรส บุตรหรือเครือญาติแล้ว หากมีเหตุจำเป็นต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินอาจยื่นคำขอสละสิทธิให้เกษตรกรรายอื่นได้แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อ 29[103] ของระเบียบ เช่น ชราภาพ ทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป เป็นต้น ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 และข้อ 19 ของระเบียบ ส่วนขนาดการถือครองที่ดินนั้นเป็นไปตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกันกับหลักการทั่วไปของการถือครองที่ดิน และการขอรับการจัดที่ดินต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรส และหากผู้ขอรับการจัดที่ดินยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมด้วย และเมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายได้อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลอื่นนอกจากคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งเป็นผู้ขอรับการจัดที่ดินแทนที่ในที่ดินแปลงเกษตรกรรมแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด จัดทำประกาศและแจ้งผลการพิจารณาคำขอโดยวิธีการจัดให้ทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระหว่างบุคคลอื่นและเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดที่ดินแทนที่กรณีการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตาย ทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมีสิทธิยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ตาม ข้อ 30[104] ของระเบียบโดยยื่นคำขอต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ภายใน 1 ปี

---

[103] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

ข้อ 29 กรณีเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ มีเหตุจำเป็น ต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๓๖ อาจยื่นคำขอสละสิทธิของตนต่อ ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อให้เกษตรกรอื่น นอกเหนือจากเกษตรกรตามข้อ ๒๘ เป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดที่ดินแทนที่ได้ หากเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้น อยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งชราภาพ หรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง หรือประสงค์ จะประกอบอาชีพอื่น

(2) เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินไม่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอีกต่อไป โดยไม่มีคู่สมรสและบุตร หรือมีแต่บุคคลดังกล่าวไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินนั้น

(3) เป็นการขอสละสิทธิในที่ดินทั้งหมดที่ตนได้รับจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[104] ระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

ข้อ 30 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ ถึงแก่ความตาย เมื่อทายาทของเกษตรกรดังกล่าวได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ผู้ตายต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ให้พิจารณาการจัดที่ดินแทนที่โดยนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในข้อ 19 และข้อ 22 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ให้จัดที่ดินแทนที่แก่ทายาทโดยการจัดให้เข้าทำประโยชน์.

นับแต่วันที่เกษตรกรถึงแก่ความตาย คำขอที่ยื่นภายหลังระยะเวลา 1 ปี เมื่อมีเหตุอันสมควรปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะรับไว้พิจารณาก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 2 ปีนับแต่วันที่เกษตรกรถึงแก่ความตาย

หลักเกณฑ์ลำดับทายาทผู้มีสิทธิรับการจัดที่ดินแทนที่ หากทายาทมีเพียงรายเดียวหรือสามารถตกลงกันได้กรณีดังกล่าวไม่ต้องจัดลำดับทายาทเพื่อเข้ารับการจัดที่ดิน แต่หากเป็นกรณีที่มีทายาทหลายรายและไม่สามารถตกลงกันได้ให้พิจารณาแก่คู่สมรสเป็นลำดับแรกตามระเบียบข้อ 22 วรรคสอง (1) ประกอบ ข้อ 30 กรณีไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่ขอรับสิทธิหรือไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กำหนด ให้สิทธิตกทอดแก่ทายาทชั้นบุตร ซึ่งรวมถึงผู้สืบสันดานของทายาทชั้นบุตรที่ตายก่อนเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน หากไม่มีทายาทชั้นคู่สมรสหรือชั้นผู้สืบสันดาน หรือมีแต่ไม่ขอรับสิทธิหรือไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่ทายาทอื่นได้ หากทายาทอื่นผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณามีจำนวนมากเกินกว่าหนึ่งรายให้ดำเนินการตามข้อ 22 (2) ก.และ ข. กล่าวคือให้สิทธิตามส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน แต่หากไม่สามารถแบ่งให้เท่ากันหรือใกล้เคียงกันได้ทุกคนให้คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมตามจำนวนที่ที่เท่ากับแปลงที่อาจะให้สิทธิได้โดยการคัดเลือกให้คำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างทายาทนั้นกับเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน เช่น การร่วมกันทำประโยชน์หรือเป็นผู้อุปการะเกษตรกรผู้ตาย ทั้งนี้คุณสมบัติและขนาดการถือครองเป็นไปตามระเบียบข้อ 9 และมาตรา 30 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายหรือคณะกรรมการได้ออกและจัดทำคำสั่งอนุมัติ และแจ้งประกาศผลให้ทราบแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด จัดที่ดินแทนที่แก่ทายาทโดยจัดให้เข้าทำประโยชน์

**การอุทธรณ์**

การอุทธรณ์กระบวนพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินตามหมวด 1 ของระเบียบได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินซึ่งถือเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินได้ในกรณีถูกปฏิเสธไม่รับคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดิน หรือในกรณีที่เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย หรือคณะกรรมการออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต อนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เกษตรกรได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ การจัดให้โดยมีค่าชดเชย สิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อ ซึ่งกระทบสิทธิของผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดิน

ผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด

ระยะเวลาอุทธรณ์กรณีถูกปฏิเสธไม่รับคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดิน ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ ส.ป.ก.จังหวัด มีคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอ โดยคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอต้องแจ้งเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลและสิทธิอุทธรณ์ กรณีมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรืออนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เกษตรกรได้รับการจัดที่ดิน ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ภายใน 30 วันนับแต่วันปิดประกาศผลการคัดเลือกและจัดที่ดิน

**การจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร**

นอกจาก ส.ป.ก. มีอำนาจในการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาแล้วมาตรา 30 ยังให้อำนาจในการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรอีกด้วยเช่นกัน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินสถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดให้แก่สถาบันเกษตรกร โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการพิจารณา ยื่นคำขอ และการทำสัญญาเช่า สิทธิ หน้าที่และประโยชน์ของผู้ได้รับอนุญาต การเพิกถอนการอนุญาต การบอกเลิกและสิ้นสุดสัญญาเช่า การอุทธรณ์ การแจ้งการบอกเลิกสัญญาเช่าและการจัดการทรัพย์สิน

ความหมายของสถาบันเกษตรกรตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบ ข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินสถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ทั้งนี้สมาชิกของสถาบันเกษตรกร ต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือหากเป็นสมาชิกอื่นนอกจากเกษตรกรต้องมีคุณสมบัติที่สามารถขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินได้ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายได้กำหนดขนาดการถือครองหรือจำนวนเนื้อที่สำหรับจัดให้สถาบันเกษตรกรไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยกำหนดไว้ว่า ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ สถาบันเกษตรกรที่ประสงค์ขอรับการจัดที่ดิน จะต้องเสนอโครงการให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณา

สำหรับวิธีการจัดที่ดิน ตามมาตรา 30 วรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินสถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558 กำหนดวิธีการจัดที่ดินให้สถาบันเกษตรกร คือ การทำสัญญาเช่า และอำนาจการพิจารณาเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด[105]

---

[105] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการจัดที่ดินสถาบันเกษตรกร พ.ศ. 2558

ข้อ 8 ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคำขอและทำความเห็นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาภายใน 90 วันนับแต่วันที่เอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วน

เมื่อ คปจ.มีมติอนุญาตให้ ส.ป.ก.จังหวัดแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบเป็นหนังสือภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีมติ และให้ผู้รับอนุญาตทำสัญญาเช่ากับ ส.ป.ก. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหากผู้รับอนุญาตไม่ยอมเข้าทำสัญญาเช่าภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควรให้ถือว่ามติ คปจ.ที่อนุญาตเป็นอันสิ้นผล

ฯลฯ ฯลฯ

สถาบันเกษตรกรใดที่ประสงค์จะขอเช่าที่ดินให้ยื่นแบบขอเช่าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ทั้งนี้ ต้องมีเอกสารหลักฐานตามที่ระเบียบกำหนดไว้ โดยที่ต้องแสดงแผนงานและโครงการการใช้ที่ดินด้วย ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเช่นเดียวกันกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ไม่โอนหรือจำหน่ายหรือนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขายให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ หรือกระทำโดยพฤติกรรมได้ ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น การบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนงานโครงการที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นต้น

อัตราค่าเช่าจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

**การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า**

*นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี*

มาตรา 30 วรรคห้า นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในปี พ.ศ. 2532 ในเรื่องการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 30 วรรคห้า นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 391/2534[106] กรณีที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมหรือที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ส.ป.ก. จะนำมาจัดให้มีการใช้ประโยชน์หรือไม่เพียงใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า แม้ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว แต่ ส.ป.ก. ก็ต้องใช้ที่ดินเหล่านั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คือ การใช้ที่ดินต้องเป็นการใช้เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดินรวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐเป็นผู้นำที่ดินรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร และสำหรับการจัดที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ส.ป.ก. จะต้องจัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 30 สำหรับปัญหาว่า การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกรณีที่ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่ดินที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นประโยชน์อย่างอื่น ที่มิใช่กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง จะสามารถกระทำได้เพียงใด เห็นว่า การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ดังกล่าวเป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

[106] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ 391/2534 บันทึกเรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. (ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดิน ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์ไปจัดให้มีการใช้ประโยชน์ได้เพียงใด).

ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น หากเป็นกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 30 วรรคห้ากำหนดไว้ คือเป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการสามารถกำหนดแนวทางให้ ส.ป.ก. ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องการจัดที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กิจการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 4 ซึ่งจะต้องพิจารณาจากลักษณะกิจการและผลที่ได้จากการประกอบกิจการนั้นประกอบกัน ส่วนกิจการบางอย่างที่ลักษณะการประกอบการมิได้ชัดเจนว่าเป็นกิจการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่เข้าลักษณะเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจประกาศกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. คือ ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จะนำที่ดินเกษตรกรรมจัดให้เกษตรกรทำประโยชน์และจัดที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรในแปลงเกษตรกรรมนั้น แต่สภาพข้อเท็จจริงพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเกษตรกรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว และเกษตรกรเหล่านี้ได้ปลูกบ้านเรือนรวมกันเป็นชุมชน มีทั้งชุมชนขนาดเล็กซึ่งยังมีสภาพเป็นชนบท และชุมชนขนาดใหญ่ที่มีความเจริญพัฒนามาเป็นชุมชนเมือง ส.ป.ก. เห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การดูแลจัดการชุมชนต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งชุมชนชนบท และชุมชนเมือง ส.ป.ก. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 287/2539 เห็นว่า ในการพิจารณาว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ให้หมายความรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความหมายเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วย กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ดังนั้น การจัดที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 จึงหมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินที่มีประกอบเกษตรกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

**<u>องค์ประกอบของ มาตรา 30 วรรคห้า</u>**

**1. การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นกรณีนอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคล ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3)**

การจัดที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการอนุญาต และแนวทางการปฏิบัติในการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน การพิจารณาอนุญาต การอุทธรณ์ การชำระค่าตอบแทน และการเข้าทำสัญญา เพื่อใช้บังคับกับกิจการอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากการเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบมาตรา 30 วรรคห้า ดังนี้

1.1 กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา มีกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการ ดังนี้

1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

1.2 กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

1.3 กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

1.4 กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

2) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยเพิ่มให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและ

สังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นจะต้องอยู่ในพื้นที่ที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินด้วยเช่นกัน ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ข้อ 1.5 “กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ”ประกาศ ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

**2. ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดย เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์**

มาตรา 30 วรรคห้า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้โดยวิธีเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ตามข้อ 7 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และอนุญาตได้เฉพาะการเช่าหรือเข้าทำประโยชน์เท่านั้น

ในทางปฏิบัติวิธีการตามมาตรา 30 วรรคห้านั้น ส.ป.ก.จัดที่ดินด้วยวิธีการให้เช่าหรือให้เข้าทำประโยชน์ เนื่องจากการให้เช่าซื้อหรือซื้อเป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีข้อห้ามในการแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ในมาตรา 39

ในกรณีผู้ยื่นคำขอไม่มาทำสัญญาตามกำหนด 30 วัน ให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อมีมติเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวและทำหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีมติพร้อมแจ้งสิทธิฟ้องคดีทางศาลปกครอง (แบบ ส.ป.ก. 4-111)

กรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาต ให้ส.ป.ก.จังหวัด จัดทำหนังสือแจ้งการไม่อนุญาต (ส.ป.ก. 4-112) ให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันมีมติ และแจ้งให้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตประสงค์จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ยื่นคำขออุทธรณ์การไม่อนุญาตให้ใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-113) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าว ณ ส.ป.ก.จังหวัด และให้ ส.ป.ก.จังหวัด ออกใบรับ

อุทธรณ์ให้ผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตไว้เป็นหลักฐานแล้วรวบรวมคำขอเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งแบบอุทธรณ์ส่งให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาการอุทธรณ์ ผลการพิจารณาให้ถือเป็นที่สุด และแจ้งผู้ยื่นคำขอสามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองได้

**การเรียกเก็บค่าตอบแทน**

กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 10 ให้ ส.ป.ก.จังหวัดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่คณะกรรมการจะอนุญาตให้ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน

ปัจจุบัน ส.ป.ก. มีประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2565 เพื่อจัดเก็บค่าตอบแทนนำเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**3. การจัดที่ดินให้แก่ “บุคคล”**

ปัญหาการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา 30 วรรคห้า[107] จะจัดให้แก่บุคคลที่มิใช่เกษตรกรก็ได้ หรือไม่นั้น เรื่องดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การจัดให้แก่ “บุคคล” ตามมาตรา 30 วรรคห้านี้ เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกรเพราะการจัดตามมาตรา 30 วรรคห้า เป็นการจัดให้เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มิใช่การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ได้กำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับอนุญาตไว้ในข้อ 3 ผู้รับอนุญาต หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

**4. ขนาดการถือครองในที่ดิน ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่**

ขนาดการอนุญาตให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 50 ไร่

[107] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จ ที่ 206/2538 เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

## แนวทางการวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดกรณีการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.59/2546** ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอน ส.ป.ก.4-01 ที่อนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ และขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคายออก ส.ป.ก.4-01 เป็นชื่อผู้ฟ้องคดี โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินก่อนที่ ส.ป.ก. จังหวัดหนองคายออกหนังสืออนุญาตฯ (ส.ป.ก.4-01) ซึ่งขณะนั้นเป็นที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ ได้แบ่งขายที่ดินบางส่วนให้แก่นาย อ. นาย อ. ได้เข้าครอบครองที่ดิน ส่วนตนเดินทางไปประกอบอาชีพอื่นที่กรุงเทพมหานคร ต่อมา ส.ป.ก. หนองคาย ได้ดำเนินการรังวัดออกเอกสารสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่นาย อ. ในที่ดินบริเวณพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบจึงขอให้ศาล เพิกถอนหนังสืออนุญาตฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2535 ผู้มีสิทธิเข้าอยู่ในที่ดิน ส.ป.ก. ต้องเป็นเกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้ระยะเวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรม และเป็นผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือบุตรของเกษตรกร ข้อเท็จจริงปรากฏว่านาย อ. เป็นผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปโครงการป่าพานพร้าว- แก้งไก่ ส.ป.ก. หนองคายได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย อ. แล้ว เห็นว่า มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่กฎหมายกำหนด นาย อ. จึงยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้พิจารณาคัดเลือกให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ การดำเนินการออกคำสั่งอนุญาตจึงเป็นไปโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว อีกทั้งไม่พบว่าผู้ฟ้องคดีมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักโดยใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่มีฐานะยากจน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์แทนได้ พิพากษายกฟ้อง

***มาตรา 31 ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง***

***เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ***

***คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ตามมาตรา 31 นี้เป็นกรณีการขอใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นจากที่มาตรา 30 กำหนดไว้ว่า การจัดที่ดิน

1. จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ และ

2. จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

โดยเกษตรกรที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเกินกว่า 50 ไร่ ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ หรือเกินกว่า 100 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ต้องแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานประกอบคำร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับคำร้องแล้วต้องสอบสวนเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วน จากนั้นเสนอคำร้องพร้อมหลักฐาน และบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งตามมาตรา 30 วรรคสามกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินหรือให้เช่าได้ตามที่เห็นสมควร แต่เนื้อที่ที่สามารถอนุญาตให้เพิ่มได้นั้นต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ตามมาตรา 30 (1) หรือ (2) กล่าวคือ ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ หรือไม่เกิน 200 ไร่ สำหรับประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมได้ กรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้ และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดิน หรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

***มาตรา 32 ถ้า ส.ป.ก. ได้ที่ดินแปลงใดมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนหรือได้มาตามมาตรา 25 ทวิ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลง***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ในกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนตามมาตรา 29 (ที่ดินเอกชน) หรือได้รับที่ดินโดยการบริจาคที่ดินตามมาตรา 25 ทวิ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สภาพสิทธิของผู้เช่าที่ดินตามสัญญาเช่าหรือสิทธิของผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรก รรมที่มีอยู่ก่อนที่ ส.ป.ก. จะได้ที่ดินมาต้องเป็นอันต้องสิ้นสุดลง โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 142/2522[108] ว่าโดยปกติแล้วการเช่านานั้น ไม่ระงับไปเพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์ในนาที่เช่า แต่ในการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 32 นี้ กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า เมื่อมีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงที่เช่าอยู่นั้นแล้ว สิทธิในการเช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง ทั้งนี้ไม่ว่าสิทธิในการเช่านั้นจะยังคงมีอยู่เพียงใด เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถบริหารจัดการที่ดินโดยปราศจากภาระติดพันในที่ดินที่มีอยู่ก่อน

นอกจากนี้ ในมาตรา 32 ได้มีความเห็นของ[109]ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์ ว่าโดยปกติแล้วสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมไม่ระงับไปเพราะเหตุการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ให้เช่า ผู้รับโอนย่อมได้รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวกับสัญญาเช่านั้น แต่หากเป็นไปตามหลักเช่นนี้จะขัดกับหลักการ

---

[108] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 142/2522 เรื่องการกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน.

[109] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 412.

ของการปฏิรูปที่ดิน เพราะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อนั้นเป็นการจัดซื้อมาเพื่อจัดให้เกษตรกรเข้าทำกินตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้การเช่านั้นสิ้นสุดลง

***มาตรา 33 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ตามมาตรา 33 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 90 วัน ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบ และวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่มีเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินมาแจ้งที่ดินต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ประกาศการแจ้งที่ดิน ทั้งนี้ในทางปฏิบัตินายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องจะแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. เป็นพนักงานรับแจ้งที่ดินแทน

การรับแจ้งที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลจำนวนผู้ถือครองและลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนจัดซื้อที่ดินต่อไปโดยผู้ครอบครองที่ดิน

**ขั้นตอนการดำเนินงานรับแจ้งที่ดิน**

1. ขอความร่วมมือและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานที่ดินอำเภอ และที่ว่าการอำเภอ ชี้แจงให้นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เข้าใจถึงวิธีการแจ้งที่ดินเพื่อให้ราษฎรเข้าใจได้อย่างถูกต้อง

2. อบรมพนักงานรับแจ้งที่ดิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถกรอกแบบที่แจ้งได้อย่างถูกต้อง

3. ประกาศรับแจ้งที่ดิน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและปิดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ

4. ดำเนินการรับแจ้งที่ดินโดยพนักงานรับแจ้งที่ดินจะสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าของที่ดินแล้วกรอกในแบบแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-019) โดยเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด กรอกแบบแจ้งที่ดินของพนักงานรับแจ้งที่ดิน ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น

5. ส.ป.ก.จังหวัด ส่งแบบแจ้งมาให้ ส.ป.ก. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง

6. บันทึกข้อมูลและประมวลผล

***มาตรา 34 ในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม***

***สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ทันที***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เป็นมาตรการภายหลังจากที่ไม่สามารถเจรจาตกลงเพื่อจัดซื้อที่ดินเอกชนได้ ส.ป.ก. จึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาตรา 29 กำหนดให้มีการเวนคืนที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการเวนคืน การกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น ตามมาตรา 34 ได้กำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติวิธีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา 34 ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับกับการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอนุโลม ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดให้การเวนคืนตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของ ส.ป.ก. การจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนโดยผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้การจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์

ที่ต้องเวนคืนดังกล่าว สิ้นสุดลงนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ แต่ผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยสิทธิดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป โดยจะต้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนหรือผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพยสิทธิดังกล่าวมารับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ แต่หากเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน หรือมีกรณีที่คู่กรณียังมีปัญหาโต้แย้งกันอยู่ ส.ป.ก. หรือผู้ได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนไว้ และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบ

นอกจากนี้ ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้แก่ที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ว่า สามารถจ่ายเป็นค่าทดแทนให้ ส.ป.ก. ได้หรือไม่ โดยที่เรื่องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสือจาก ส.ป.ก.ฉะเชิงเทรา ขออุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหมายเลข 304 สายปากเกร็ด-นครราชสีมา ตอนเลี่ยงเมืองพนมสารคาม เนื่องจากกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้แจ้งให้ ส.ป.ก. ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งในตอนท้ายของหนังสือได้แจ้งว่า หากท่านไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทน ท่านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ มิฉะนั้นท่านจะหมดสิทธิอุทธรณ์ กระทรวงคมนาคมจึงมีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นที่ดินที่สามารถถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้หรือไม่ เงินที่กรมทางหลวงจ่ายให้แก่ ส.ป.ก. เป็นเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้หรือไม่ และกระทรวงคมนาคมสามารถรับหนังสืออุทธรณ์ของ ส.ป.ก. ไว้พิจารณาได้หรือไม่ และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมที่ดินเป็นของเอกชนและได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ให้แก่ ส.ป.ก. โดยมีเจตนายกให้เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเรื่องดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 388/2540[110] ว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏที่ดินตามที่หารือจะเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินและ น.ส.3 ก และเคยเป็นที่ดินของเอกชนมาก่อนที่จะมีการโอนให้แก่ ส.ป.ก. และตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งที่แก้ไขเพิ่มเติม จะบัญญัติว่าบรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่มาตรา 36 ทวิ ที่กล่าวข้างต้นบัญญัติให้ ส.ป.ก. ใช้ที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก. ไม่อาจจำหน่ายหรือโอนไปหรือใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และมิใช่เป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

[110] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 388/2540 เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่ามาตรา 36 ทวิ ที่กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป ดังนั้น ที่ดินตามที่หารือจึงมีสภาพเป็นที่ดินของรัฐที่มีไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 สำหรับประเด็นเงินที่กรมทางหลวงจ่ายให้แก่ ส.ป.ก. เป็นเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้หรือไม่ และกระทรวงคมนาคมสามารถรับหนังสืออุทธรณ์ของ ส.ป.ก. ไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่อยู่ในข่ายถูกเวนคืนได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ดังนั้น การอุทธรณ์จึงมีขึ้นไม่ได้ กระทรวงคมนาคมจึงไม่มีหน้าที่รับอุทธรณ์ของ ส.ป.ก.

***มาตรา 35 การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา***

***การชำระค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ตามพระราชบัญญัตินี้ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในราชในพระราชกฤษฎีกา***

***ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไขและวิธีการในการออกพันธบัตร ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา***

***พันธบัตรตามวรรคสาม เมื่อครบกำหนดชำระให้ชำระจากเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

ในมาตรา 35 นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 122/2518[111] ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 35 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

[111] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 122/2518 บันทึกเรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน.

ความว่า “มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้เฉพาะเรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน แต่ไม่ได้ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน และเนื่องจากอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินเป็นของกระทรวงการคลัง จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนต่อไป ดังนั้น ตามมาตรา 35 จึงมีการกำหนดให้ ส.ป.ก. ชำระราคาที่ดินโดยการจัดซื้อและโดยการเวนคืน 2 วิธี คือ เงินสดกับพันธบัตรของรัฐบาลที่ออกโดยกระทรวงการคลัง

กรณีปัญหาเรื่องการออกพันธบัตรของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง ในเรื่องดังกล่าวกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การที่ ส.ป.ก. กำหนดให้กระทรวงการคลังออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ในการกู้เงินของกระทรวงการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้การออกพันธบัตรยังมีความยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายสูง และขั้นตอนในการออกพันธบัตรล่าช้าซึ่งไม่จูงใจให้ผู้ขายขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ต่อมาจึงได้มีการทบทวนการชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินกรณีการชำระราคาด้วยพันธบัตร โดยได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 กำหนดให้การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อให้จ่ายเป็นเงินสด

***มาตรา 36 ให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ประกอบกับมูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วย***

***ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 40***

**คำอธิบาย**

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 29 ให้อำนาจ ส.ป.ก. สามารถจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินได้ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. การจัดซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และอยู่ภายใต้หลักการกระทำนิติกรรมสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการซื้อขาย การจัดซื้อดังกล่าวอาจจะเกิดจากเจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขายที่ดินโดยยื่นคำเสนอขายที่ดินต่อ ส.ป.ก. หรือจากการที่ ส.ป.ก. เจรจาขอซื้อที่ดิน หากทั้งสองฝ่ายตกลงตามข้อเสนอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งย่อมนำมาสู่การทำสัญญาซื้อขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น โดยเจ้าของที่ดินมีหน้าที่โอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น โดยชำระเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล

2. การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ประสงค์จะขายที่ดินและ ส.ป.ก. ได้เจรจาขอซื้อที่ดินแล้วไม่เป็นผล หาก ส.ป.ก. เห็นสมควรดำเนินการเวนคืนเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ให้ดำเนินการนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติการเวนคืนที่ดินจึงเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยที่เอกชนไม่ตกลงยินยอม ในกรณีนี้รัฐจะต้องเยียวยาเอกชนอันเกิดจากการเวนคืนที่ดิน ซึ่งค่าเยียวยาความเสียหายนี้ เรียกว่า ค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยชำระเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล

การชำระราคา เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาด้วยวิธีการจัดซื้อ ส่วนการชำระค่าทดแทน เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกำหนดเงินค่าทดแทน ตามมาตรา 36 บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

1) การได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

2) สภาพความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

3) ทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

4) มูลค่าของผลิตผลเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น

ในกรณีที่ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการเวนคืนในแต่ละท้องที่หากมีองค์ประกอบในการพิจารณาแตกต่างกัน เช่น สภาพความอุดมสมบูรณ์แตกต่างกัน ทำเลที่ตั้งแตกต่างกัน ทำให้ราคาประเมินแตกต่างกัน หรือที่ดินให้ผลผลิตมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ เป็นต้น ดังนั้น

การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนนั้นจึงย่อมแตกต่างกันตามไปด้วย ในขณะเดียวกันหากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมีลักษณะเหมือนกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะกำหนดค่าทดแทนให้แตกต่างกันไม่ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 369/2539**

ที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน การคิดราคาที่ดินจะต้องคิดราคาต่อตารางวาเท่ากันตลอดทั้งแปลง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 วรรคสาม ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ซึ่งอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวอาจมีการขึ้นลงไม่คงที่ จึงจะพิพากษากำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ตลอดไปมิได้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.286/2555**

แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะได้มีมติให้เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองเพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดขึ้น (ข้อ 3) แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณารูปแผนที่ จำนวนเนื้อที่ และสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังการเวนคืนแล้วเห็นว่า ก่อนการเวนคืนที่ดินเป็นแปลงเดียวกันเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีสภาพการใช้ประโยชน์เป็นที่นาที่สวนปนที่อยู่อาศัย โดยผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดินตลอดทั้งแปลง ส่วนทำเลที่ตั้งอยู่ติดถนนซึ่งลาดยาง มีสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) ใช้ แต่เมื่อถูกเวนคืนกลับถูกแบ่งเขตที่ดินไปอยู่ในโซนย่อยที่ 1.16 เนื้อที่ 1 ไร่ 72 ตารางวา และโซนย่อยที่ 1.17 เนื้อที่ 2 ไร่ 68 ตารางวา โดยกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนย่อยทั้งสองแตกต่างกัน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพเดิมของที่ดินและความเสียหายจากการเสียประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ประกอบกับมาตรา 49 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่[112] มีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ซึ่งหากเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วยกับจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด และให้ ส.ป.ก.จังหวัดส่งเรื่องให้

[112] ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2535.

สำนักกฎหมายเพื่อนำเสนอคณะกรรมการอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับอุทธรณ์นั้น[113] หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ทั้งนี้ตามความในมาตรา 40 ประกอบมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

***มาตรา 36 ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม***

***ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดิน ของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 36 ทวิ เป็นบทมาตราที่บัญญัติเพิ่มเติมโดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้บัญญัติให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ดังนั้น ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาจึงตกเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์จะบริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ การให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา จะช่วยส่งเสริมให้การดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปด้วยความราบรื่น เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

**การได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของ ส.ป.ก.**

การได้มาซึ่งทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ของ ส.ป.ก. เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนด ซึ่งมี 3 ช่องทาง ดังนี้

1. การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 26

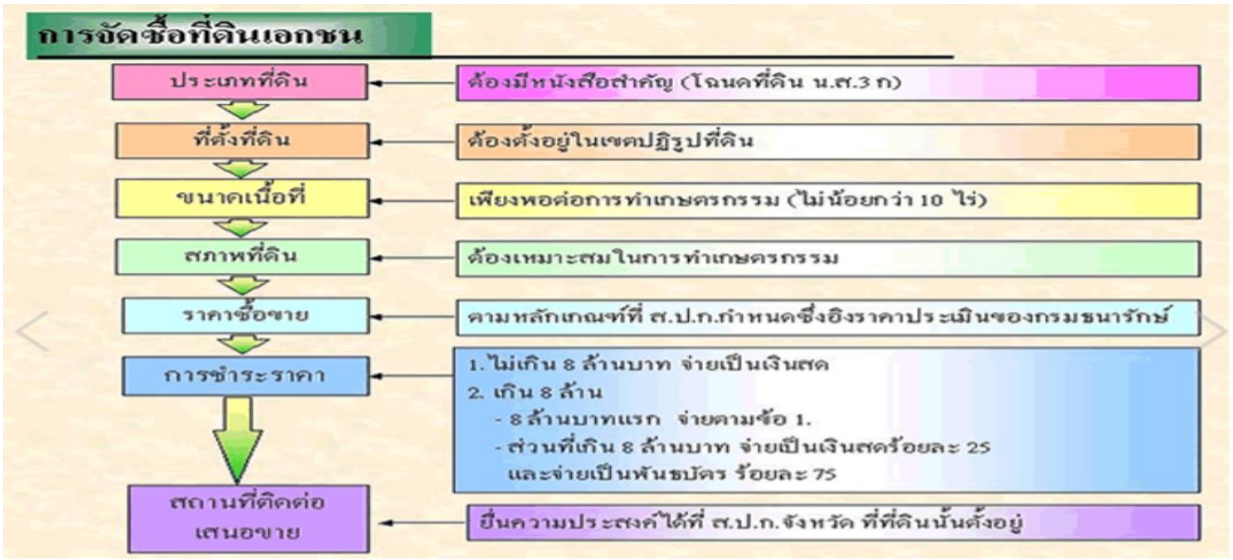
[113] คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 796/2534 เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

2. การได้มาซึ่งที่ดินเอกชน

การได้มาซึ่งที่ดินเอกชนเป็นไปตามมาตรา 29 ซึ่งอาจมีทั้งที่ต้องมีการประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่เป็นการจัดซื้อหรือเวนคืนเป็นแปลงใหญ่ หรือเป็นที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการรับบริจาคจากเอกชนหรือตามโครงการกองทุนที่ดินตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฯ ก็จะต้อง**พิจารณาประกอบมาตรา 25 ทวิ ด้วย**

**2.1 การจัดซื้อ**

เป็นกรณี ที่ ส.ป.ก. จัดซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน (น.ส.4) หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) โดยวิธีการเจรจาต่อรองตามหลักการทำนิติกรรมสัญญาทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์




แผนผังแสดงการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนของ ส.ป.ก. (ข้อมูลจากเว็ปไซต์ ส.ป.ก.)

**2.2 การเวนคืน**

การเวนคืนที่ดินเป็นวิธีการได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา 29 ของ ส.ป.ก. อีกวิธีการหนึ่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯ ไม่ได้ให้คำนิยามของการเวนคืนที่ดินไว้ จึงต้องพิจารณาประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่ให้ความหมายของ “เวนคืน” ว่า การได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ของรัฐตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่รวมถึงการได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามมาตรา 33 วรรคสอง มาตรา 34 มาตรา 35 และหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย

“เวนคืน” (ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562) หมายถึง กรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือ

เพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐดำเนินการบังคับเวนคืน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของ “เวนคืน” หมายถึง การโอนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับเอาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย บนพื้นฐานของความจำเป็นที่รัฐต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อการอันจำเป็นในกิจการสาธารณูปโภค การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น หรือเพื่อนำไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ตามนัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยรัฐจะต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดิน ถือเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งที่ให้อำนาจรัฐตรากฎหมายเวนคืนได้ แต่ข้อยกเว้นในการใช้อำนาจเวนคืนดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติไว้เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**บันทึกเรื่อง การตีความมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เรื่องเสร็จที่ 319/2518)**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 7) ให้ความเห็นไว้ความว่า"เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้บัญญัติถึงวิธีการดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไว้โดยเฉพาะ คงบัญญัติไว้ในมาตรา 34 แต่เพียงว่าให้นำกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับในการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอนุโลม” เช่นนี้แล้ว การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กล่าวคือ ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497

**2.3 การได้มาโดยการรับบริจาค ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

1) ที่ดินพระราชทาน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ทรงให้การสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินจึงได้พระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวน 51,967 ไร่ 95 ตารางวา ในพื้นที่ 8 จังหวัด คือ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดนครนายก จังหวัดนครปฐม จังหวัดราชบุรี จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดฉะเชิงเทรา ให้กับ ส.ป.ก. เป็นประเดิมเริ่มแรก ต่อมาสำนักงานทรัพย์สิน

ส่วนพระมหากษัตริย์ได้กันเนื้อที่บางส่วนออก เนื่องจากที่ดินไม่ได้ใช้เพื่อการเกษตร และมีภาระผูกพันกับหน่วยราชการอื่น จึงคงเหลือพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ 44 ,321 -0-39.46 ไร่ อยู่ในท้องที่ 5 จังหวัด คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา 14,617-3-69 ไร่ จังหวัดนครปฐม 1,009 -3-26 ไร่ จังหวัดนครนายก 3, 542-3-49 ไร่ จังหวัดปทุมธานี 14, 015-1-28.46 ไร่ และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา 11, 135-0-67 ไร่ จัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ จำนวน 3, 346 ราย รวมเนื้อที่ 40, 577-0-78.46 ไร่ ส่วนพื้นที่อีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภค เนื้อที่ 3, 743-3-61 ไร่ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2565)

2) ดินที่เอกชนบริจาค

จากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้พระราชทานที่นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้แก่ ส.ป.ก. จึงได้มีพสกนิกรที่เป็นเจ้าของที่ดินหลายรายเจริญตามรอยเบื้องพระยุคลบาท บริจาคที่ดินโดยเสด็จพระราชกุศลเพื่อดำเนินโครงการปฏิรูปที่ดินในหลายจังหวัด รวมเนื้อที่ประมาณ ๗,๙๗๐ ไร่

การเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. มิใช่การเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์อย่างเช่นเอกชนหรือเจ้าของทรัพย์สินโดยทั่วไป ด้วย ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บรรลุผล การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงเป็นการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ดังกล่าวจึงเป็นข้อยกเว้นหลักการถือกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ที่ผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักการเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ของเอกชน ส.ป.ก. จึงไม่อาจนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มาใช้หรือแสวงหาประโยชน์ให้แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 4 ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 684/2536 สรุปได้ว่า การที่มาตรา 36 ทวิ" แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา 36 ทวิ ข้างต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ

บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4825/2559**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว (4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น” ดังนั้น แม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้วก็ตาม แต่เป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในทันที ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม จนกว่า ส.ป.ก. จะนำที่ดินนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดต่อไป เมื่อไม่ปรากฏว่า ส.ป.ก. จะนำที่ดินนั้นไปดำเนินการดังกล่าว ที่ดินนั้นยังมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ นอกจากนี้ ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” ดังนั้น แม้ในภายหลัง ส.ป.ก. ได้นำที่ดินนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่ตามความในมาตราดังกล่าวมุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาเพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินทั่วไปที่มีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ดังนั้น ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 และยังคงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 (1)" และนอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2558 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9129/2556**

ที่ดินของจำเลยที่ 1 ที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า บุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องได้รับ

การพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน ดังนั้นแม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ตามฟ้องโจทก์ว่า โจทก์เป็นผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี 2544 แต่ก็เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ตามมาตรา 36 ทวิ

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5211/2560**

ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินของรัฐ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เข้าทำกินได้เท่านั้น สิทธิการครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทยังคงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์มีเพียงสิทธิทำกินหรือทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแทนหรืออาศัยสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนจำเลยซึ่งมิได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทย่อมไม่อาจยกอายุความการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับโจทก์ซึ่งเป็นผู้ครอบครองแทนและอาศัยสิทธิสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1340/2546**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 36 ทวิ บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แสดงว่าที่ดินใดอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ครอบครองไม่สามารถแสดงสิทธิใด ๆ ตามกฎหมายที่ดินเหล่านั้น ย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ที่ดินที่โจทก์นำยึดอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 2 ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ให้อำนาจ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามมาตรา 8 กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นของ ส.ป.ก. หาใช่ของจำเลยที่ 1 ที่โจทก์จะมีสิทธินำยึดไม่ ทั้งยังถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ห้ามยึดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 อีกด้วย เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการปฏิรูป แม้จำเลยที่ 1 จะเป็นผู้ถือครองแต่ก็หาใช่ว่าจำเลยที่ 1 จะได้สิทธิในที่ดินไม่ เพราะเป็นเรื่องในอนาคต โจทก์จึงไม่มีสิทธิที่จะร้องขอให้ยึดทรัพย์ที่ดินแปลงดังกล่าวมาขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้โจทก์

**ส่วนควบของที่ดิน**

ส่วนควบของทรัพย์ คือ ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป

องค์ประกอบของส่วนควบ

1. เป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของตัวทรัพย์ มีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1.1 โดยสภาพของตัวทรัพย์เอง

1.2 โดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

2. ทรัพย์ที่มารวมกันนั้นไม่อาจแยกจากกันได้ นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลายหรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป

เมื่อที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ดังนั้นทรัพย์สินอื่นที่ผูกติดกับที่ดินในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นส่วนควบของที่ดินและเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7438/2540**

โจทก์ได้ที่ดิน 2 แปลง และปลูกบ้านกับต้นยูคาลิปตัสตามฟ้องภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2497 ใช้บังคับแล้ว เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการกระทรวงมหาดไทย อันเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังนี้ จึงเป็นการที่โจทก์ครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จึงไม่ได้สิทธิครอบครอง ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลาอำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2521 จะมีผลบังคับกับที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อเมื่อเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้รับค่าชดเชยเสียก่อนต้นยูคาลิปตัสเป็นไม้ยืนต้นและปลูกเพื่อตัดขายเป็นคราว ๆ โดยไม่ต้องปลูกใหม่เมื่อมีหน่อขึ้นมาแล้วก็บำรุงรักษาหน่อไว้ ก็สามารถตัดขายได้อีก ดังนี้การที่โจทก์มีเจตนาในการปลูกต้นยูคาลิปตัสเพื่อประโยชน์เป็นเวลานานตลอดไป ต้นยูคาลิปตัสที่โจทก์ปลูกจึงเป็นส่วนควบของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง แต่โจทก์ปลูกต้นยูคาลิปตัสในที่ดินโดยไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้นยูคาลิปตัสที่โจทก์ปลูกจึงไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นที่จะถือว่าไม่เป็นส่วนควบของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 146

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4841/2560**

แม้ต้นปาล์มและต้นมะพร้าว โจทก์ทั้งสองจะปลูกไว้ แต่เมื่อเป็นไม้ยืนต้น จึงเป็นส่วนควบของที่ดินพิพาท ผลปาล์มและต้นมะพร้าวจึงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ใช่ของโจทก์ทั้งสองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 145 ดังนั้นการที่จำเลยทั้งสองเข้าไปเอาผลปาล์ม แล้วเข้าไปตัดโค่นทำลาย ต้นมะพร้าว จะถือว่าทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายไม่ได้ โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้จากจำเลยทั้งสอง ส่วนต้นกล้วยเป็นไม้ล้มลุก ไม่เป็นส่วนควบกับที่ดิน โจทก์ทั้งสองเป็นผู้ปลูกจึงเป็นเจ้าของต้นกล้วย จำเลยทั้งสองเข้าไปโค่นทำลาย ทั้ง ๆ ที่รู้แล้ว

ว่าแม้จะปลูกอยู่ในที่พิพาทแต่ต้นกล้วยเหล่านั้นเป็นของโจทก์ทั้งสอง ตามพฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสองโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ตามกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองและเป็นการโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสอง โจทก์ทั้งสองจึงมีอำนาจฟ้องและจำเลยทั้งสองต้องรับผิดในมูลละเมิดที่เกิดจากการกระทำของตน

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2070/2523**

จำเลยเข้าไปปลูกข้าวโพดในป่าสงวนแห่งชาติ ข้าวโพดของกลางเป็นผลิตผลเกิดจากการปลูกหว่านของจำเลย หาใช่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าอันจำเลยเก็บเกี่ยวเอาโดยไม่ต้องลงทุนลงแรงไม่ จึงไม่เป็นของป่า ทั้งไม่เป็นของที่ได้มาโดยการกระทำความผิดของจำเลยโดยตรง ไม่เป็นของที่ต้องริบตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6849/2560**

โจทก์ปลูกสร้างบ้านบนที่ดินขณะโจทก์มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท บ้านย่อมตกเป็นส่วนควบของที่ดินพิพาทจำเดิมนับแต่นั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 146 ต่อมาเมื่อทางราชการประกาศให้ที่ดินพิพาทเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว แม้โจทก์จะครอบครองที่ดินและบ้านมาก่อนที่ทางราชการประกาศเป็นเขตปฏิรูปดังกล่าวก็ตาม ที่ดินรวมทั้งบ้านซึ่งตกเป็นส่วนควบแต่เดิมย่อมตกเป็นของรัฐโดยผลของกฎหมาย เพื่อให้รัฐนำที่ดินพร้อมบ้านดังกล่าวจัดสรรให้แก่เกษตรกรซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคัดเลือกที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้อนุญาตให้โจทก์หรือจำเลยเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท คู่ความทั้งสองฝ่าย จึงไม่มีฝ่ายใดเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบในอันที่จะมีสิทธิปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองของอีกฝ่ายหนึ่ง กรณีจึงไม่ใช่ข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันและทั้งสองฝ่ายไม่มีอำนาจฟ้องหรือฟ้องแย้งเป็นคดีนี้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะต้องดำเนินการต่อผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและบ้านพิพาทโดยมิชอบให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ต่อไป โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลย

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8921/2558**

ที่ดินที่โจทก์อ้างว่ามีสิทธินั้นเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินรวมทั้งต้นยูคาลิปตัสซึ่งเป็นส่วนควบของที่ดินย่อมตกเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ ซึ่งตาม มาตรา 19 (7) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้บุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน ฉะนั้นแม้โจทก์จะอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์ได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เข้าอยู่ในที่ดินดังกล่าว โจทก์จึงไม่อาจอาศัยแสวงสิทธิจากที่ดินพิพาทได้ การกระทำของจำเลยทั้งหกจึงหาเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ไม่ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง กรณีหาใช่เป็นการสนับสนุนให้จำเลยทั้งหกกระทำ ละเมิดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อโจทก์ไม่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4049/2552**

ที่ดินที่โจทก์อ้างว่ามีสิทธินั้นเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ บุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน ฉะนั้นแม้โจทก์จะครอบครองที่ดินมาก่อนทางราชการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่เมื่อทางราชการประกาศให้เขตที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วที่ดินรวมทั้งต้นยางพาราซึ่งเป็นส่วนควบของที่ดินย่อมตกเป็นของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดให้บุคคลใดเข้าถือครองและทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด การกระทำของจำเลยหาเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ไม่โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

**ที่ดินที่ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์ไม่อาจถูกเวนคืนได้**

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎา เรื่องเสร็จที่ 388/2540 เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้ให้ความเห็นว่า ก่อนยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ความว่า "ที่ดินมีโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเคยเป็นของเอกชนมาก่อน และต่อมามีการโอนให้ ส.ป.ก. มีสภาพเป็นที่ดินของรัฐที่มีไว้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

**ที่ดินที่ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์ จะเป็นทางภาระจำยอมหรือทางจำเป็น ได้หรือไม่ กรณีนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้**

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8686/2554**

ทางพิพาทอยู่บนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประชาชนที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีเพียงสิทธิครอบครองที่ดิน ดังนั้น ผู้ครอบครองจึงไม่อาจนำที่ดินออกขาย แต่เมื่อพิเคราะห์สัญญาซื้อขายที่ดินเพื่อทำทางพิพาทก็พอจะแปลเจตนาของคู่สัญญาได้ว่า เป็นการจ่ายเงินเพื่อตอบแทนในการอนุญาตให้ใช้ทางพิพาท โดยได้รับค่าตอบแทน 2,000 บาท สัญญาดังกล่าวจึงเป็นบุคคลสิทธิผูกพันให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม โจทก์เป็นบุตรของ อ. ผู้ซื้อ ส่วนจำเลยเป็นบุตรของ ผ. ซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ขณะ ห. รับเงินค่าตอบแทนการใช้ทางพิพาท ผ. ยังเป็นผู้ครอบครองอยู่ ปัจจุบันโจทก์และจำเลยต่างเป็นทายาทผู้สืบสิทธิ ของ อ. และ ผ. ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องผูกพันตามข้อตกลงที่อนุญาตให้ใช้ทางพิพาทตามที่สัญญาไว้ จำเลยจึงไม่มีสิทธิปิดกั้นไม่ให้โจทก์ใช้ทางพิพาท ส่วนโจทก์มีใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิจะขอให้ศาลพิพากษาว่า ทางพิพาทเป็นทางภาระจำยอมหรือทางจำเป็น

**การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิ วรรคสอง**

มาตรา 36 ทวิ วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ ดังนั้นเมื่อที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิ วรรคแรกเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงต้องมีหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับ ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก. ร้องขอ แม้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะมิใช่การได้กรรมสิทธิ์มาตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ ส.ป.ก. สามารถร้องขอให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ตามมาตรา 36 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และมาตรา 3 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการดำเนินการร้องขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของ ส.ป.ก. สามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ 1. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และ 2. โดยวิธีการเดินสำรวจออโฉนดที่ดินตามมาตรา 58, มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะต้องดำเนินการตามมาตรา 58, มาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) แต่อย่างไรก็ดี การออกโฉนดในที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ส.ป.ก. ถือเป็นบุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1)-(3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะนำเดินสำรวจออกโฉนดในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.5/21564 ลงวันที่ 8 กันยายน 2558)

**เอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ถือเป็นเอกสารที่ ส.ป.ก. สามารถนำมาประกอบการร้องขอออกโฉนดที่ดิน**

หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 เป็นเอกสารที่ ส.ป.ก. ออกให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประเภทที่ดินของรัฐ ซึ่งมีทั้งที่เป็นแปลงชุมชนอยู่อาศัย หรือที่เรียก ส.ป.ก.4-01 ช และแปลงเกษตรกรรม หรือที่เรียก ส.ป.ก.4-01 ก แม้มิใช่เอกสารสิทธิที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กรมที่ดินก็ถือว่า ส.ป.ก.4-01 ก เป็นเอกสารที่ ส.ป.ก. สามารถนำมาประกอบการร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ได้ตามนัยของมาตรา 36 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยเมื่อได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. แล้ว จะต้องหมายเหตุใน ส.ป.ก. 4-01 ก โดยสำนักงานที่ดินถ่ายเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ก ดังกล่าวไว้ในสารบบที่ดิน และคืน ส.ป.ก. 4-01 ก ฉบับจริงให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนในกรณีที่มีการโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. นั้น[114]

***มาตรา 37 ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 37 เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ในทางมหาชน ที่ ส.ป.ก. ได้มาในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวิธีการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐตามมาตรา 26 และการได้มาซึ่งที่ดินเอกชนตามมาตรา 29 ด้วยวิธีการจัดซื้อหรือเวนคืน ดังนั้นเอกชนจะอ้างว่าตนได้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้นตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ และจะยกเป็นข้อต่อสู้บุคคลซึ่งเป็นผู้ครอบครองแทนและอาศัยสิทธิสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5211/2560**

ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินของรัฐ

[114] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0609/ว06906 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2539.

โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เข้าทำกินได้เท่านั้น สิทธิการครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทยังคงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์มีเพียงสิทธิทำกินหรือทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแทนหรืออาศัยสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนจำเลยซึ่งมิได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทย่อมไม่อาจยกอายุความการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับโจทก์ซึ่งเป็นผู้ครอบครองแทนและอาศัยสิทธิสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5172/2560**

การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...ฯลฯ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 นั้น จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การที่โจทก์ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 ให้แก่จำเลย ถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมาย เป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ดังนั้น ข้อเท็จจริงตามที่จำเลยอ้างไม่ทราบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีผลบังคับ ส่วนที่จำเลยให้การต่อสู้ว่า หลังจากจำเลยซื้อที่ดินพิพาทโจทก์ จำเลยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว จึงได้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง ซึ่งโจทก์ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่เวลาที่โจทก์ถูกแย่งการครอบครองนั้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินเกษตรกรรม ฯลฯ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า บุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และตามมาตรา 37 ก็ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น บุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองผู้ที่ได้รับจัดสรรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ได้ เพราะเมื่อผู้ได้รับจัดสรรที่ดินละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองที่ดินก็กลับตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดให้เกษตรกรที่เหมาะสมได้รับต่อไป และ

ไม่ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาและอนุมัติให้จำเลยได้รับสิทธิในที่ดินพิพาทแต่ประการใด จึงไม่ทำให้จำเลยมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปขึ้นมาได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า โจทก์แบ่งขายที่ดินพิพาทให้จำเลยและได้ส่งมอบการครอบครองให้จำเลยแล้ว ทั้งจำเลยได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ในนามตนเอง การที่โจทก์กลับมาอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) และมาฟ้องขอให้บังคับขับไล่จำเลย จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่ดินพิพาท แม้จำเลยไม่มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทก็เป็นกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ต่อไป

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18244/2556**

มาตรา 37 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น แม้โจทก์จะครอบครองที่ดินพิพาทมานานเพียงใด โจทก์ไม่ได้สิทธิครอบครองและไม่สามารถยกอายุความขึ้นมาต่อสู่จำเลยได้ ส่วนข้อที่โจทก์ฎีกาว่าจำเลยจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรไปและเกษตรกรชำระเงินหมดแล้ว จำเลยไม่มีสิทธิครอบครองนั้น โจทก์ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนแต่อย่างใด ฎีกาของโจทก์ฟังไม่ขึ้น

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2293/2552**

ในเขตปฏิรูปที่ดิน บุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองจากผู้ที่ได้รับการจัดการ เพราะหากผู้ได้รับการจัดสรรละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองจะตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 37 บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2433-2434/2555**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 37 บัญญัติว่า " ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ " ซึ่งมีความหมายว่า ห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้โจทก์ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โจทก์ได้มาตามวิธีการแห่งมาตรา 4 ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ที่ดินซึ่งเป็นของรัฐอยู่แล้วและการได้มาซึ่งที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินตามกฎหมายกำหนด

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5773/2534**

การซื้อขายที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯมาตรา 39 จึงเป็นโมฆะกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ มาตรา 19 (7) และ 37 ผู้ที่จะเข้าอยู่ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานฯ ได้มา ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น ในเขตปฏิรูปที่ดินบุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองจากบุคคลที่ได้รับจัดสรรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าจำเลยแย่งการครอบครองที่ดินของโจทก์ในเขตปฏิรูปเกิน 1 ปี ก็ไม่ทำให้จำเลยได้สิทธิครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การที่จำเลยเข้าไปไถข้าวฟ่าง ที่โจทก์ปลูกไว้ย่อมเป็นการละเมิดส่วนค่าเสียหายจำเลยมิได้โต้แย้งว่าศาลอุทธรณ์ภาค 2 กำหนดมากน้อยแต่ประการใด จำเลยจึงต้องรับผิดค่าเสียหายต่อโจทก์ตามจำนวนที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 วินิจฉัย

***มาตรา 38 ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น***

**<u>คำอธิบาย</u>**

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์และทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้เฉพาะ ส.ป.ก. แต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งของ ส.ป.ก. หาได้รับการยกเว้นด้วยไม่ เมื่อในส่วนที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น กฎหมายบัญญัติว่าให้คู่สัญญาพึงออกใช้ค่าธรรมเนียมเท่ากัน ส.ป.ก. จึงมีภาระหน้าที่ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ๆ ตามกฎหมายเพียงครึ่งหนึ่งส่วนค่าธรรมเนียม ๆ อีกครึ่งหนึ่งนั้นเป็นการะของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องชำระตามกฎหมาย ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ฯ เฉพาะในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ ส ป.ก. ต้องชำระเท่านั้น หาก ส.ป.ก. ได้ตกลงทำนิติกรรมสัญญาไว้กับคู่สัญญาว่าจะเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนิติกรรมสัญญา

ต่อสำนักงานที่ดินเช่นนี้ส่วนค่าธรรมเนียม ฯ ที่ ส.ป.ก.ตกลงรับภาระในการชำระมากไปกว่าที่ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมายซึ่งเป็นภาระในส่วนของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นให้ ส.ป.ก. จึงต้องชำระค่าธรรมเนียมในส่วนดังกล่าวแทนคู่สัญญานั้นตามข้อตกลงที่มีผลใช้บังคับ กรณีไม่อาจยกข้อกฎหมายที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ฯ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. 2518 มาใช้บังคับแก่ส่วนที่เป็นภาระของผู้ให้เช่าซื้อจะเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญานี้ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินหรือการโอนสิทธิในที่ดินที่เช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อจะเป็นผู้ออก โดยชำระให้แก่ ส.ป.ก. ในวันที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดิน[115]

**ประเภทการจดทะเบียนสิทธิที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม**

1. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการขาย/โอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อ

2. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการให้

3. ค่าทะเบียนการจดทะเบียนจำนองหรือบุริมสิทธิสำหรับการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนด

4. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการเช่า

ทั้งนี้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่รวมถึงค่าคำขอ และค่าธรรมเนียมในขั้นตอนก่อนที่จะมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ให้ความเห็นไว้ว่า "การโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน นอกจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 กำหนดให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ซึ่งการโอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวถือเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง การยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์จึงหมายถึง ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามข้อ 2 (7) (ก) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เท่านั้น ไม่หมายความรวมไปถึงค่าธรรมเนียมในขั้นตอนก่อนที่จะมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมด้วย" (นร 0601/598 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2534)

[115] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 115/2544 และเรื่องเสร็จที่ 243/2519.

***มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง***

**<u>คำอธิบาย</u>**

"ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามมาตรา 39 มีความหมายตามนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในมาตรา 4 คือ ต้องเป็นที่ดินที่เป็นของรัฐหรือที่ดินซึ่งรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้วและรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้นโดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้ "สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" จึงหมายถึง<u>สิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น</u>[116]

**สิทธิการเช่าซื้อ** หมายถึง สิทธิตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินระหว่าง เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินในฐานะผู้เช่าซื้อกับ ส.ป.ก. ในฐานะผู้ให้เช่าซื้อ เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่มีคุณสมบัติและประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินแปลงที่ได้รับการจัด เกษตรกร กับ ส.ป.ก. สามารถตกลงทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินระหว่างกันได้ เมื่อเกษตรกรชำระค่าเช่าซื้อและปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วน ส.ป.ก. ก็มีหน้าที่โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรต่อไป

**สิทธิการเช่า** หมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดิน ระหว่าง เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินในฐานะผู้เช่า กับ ส.ป.ก. ในฐานะผู้ให้เช่า กรณีเกษตรกรไม่ประสงค์ทำสัญญาเช่าซื้อหรือยังไม่พร้อมที่จะทำสัญญาเช่าซื้อ เกษตรกรก็สามารถขอรับสิทธิการเช่าที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปก่อน ต่อเมื่อภายหลังต้องการเปลี่ยนจากสัญญาเช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าซื้อที่ดินก็สามารถยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสัญญากับ ส.ป.ก. จังหวัดได้

**สิทธิการเข้าทำประโยชน์** หมายความว่า เกษตรกรที่ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ที่ ส.ป.ก. ออกให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน การจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เป็นการจัดที่ดินประเภทที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่มาจากกรมป่าไม้ ซึ่งคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 มีมติว่า ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการ

[116] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 35/2526.

ปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 มีมติว่า ส.ป.ก. มีอำนาจในการดำเนินการสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ได้เฉพาะในพื้นที่ที่ราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น หากพื้นที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน หรือยังคงเป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ หรือมีสภาพหรือศักยภาพทางการเกษตรไม่คุ้มค่า หรือล่อแหลมต่อการคุกคามระบบนิเวศ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถดำเนินการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น เกษตรกรกลุ่มนี้จึงไม่อาจได้สิทธิในที่ดินโดยการเช่าซื้อ หรือเช่า ได้

ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์และจำเลยยังไม่ได้เป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่ใช่บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518[117]

เมื่อที่ดินที่ครอบครองยังไม่มีบุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การที่ ส. ยกที่ดินดังกล่าวให้แก่บุตรแต่ละคน จึงไม่ต้องห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นตามมาตรา 39[118] เคยได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาถูกสั่งให้สิ้นสิทธิ โดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ย่อมไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป[119]

**ผลในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน**

มาตรา 39 บังคับว่าที่ดินที่บุคคลได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ จึงเป็นบทบัญญัติควบคุมและจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. โดยหลักการแล้วการห้ามโอนหรือแบ่งแยกเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการรักษาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ และน่าจะใช้บังคับกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วไปเท่าที่ไม่ตัดรอนสิทธิของเอกชนจนเกินควร[120]

บทจำกัดสิทธิตามมาตรา 39 จะต้องพิจารณาประกอบมาตรา 4 ดังนั้นจึงไม่นำไปใช้กับมาตรา 29 ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเองโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นมิได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั้นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาต

---

[117] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2712/2560.

[118] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3104/2557.

[119] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 807/2551.

[120] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.406.

ให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ทั้งนี้ ตามนัยแห่งบทนิยามในมาตรา 4 ดังกล่าวแล้ว[121]

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 30 เห็นได้ว่า สิทธิในที่ดินนั้นหมายความรวมทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง บทบัญญัตินี้จึงห้ามตลอดไปถึงการเช่าช่วงด้วย หากฝ่าฝืนโอนไป นิติกรรมนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ และการห้ามโอนจะมีผลไปถึงการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย ซึ่งมีความเห็นทางกฎหมายเป็นสองแนวทาง ทางหนึ่งเห็นว่าเมื่อการจำนองจะนำไปสู่การบังคับขายทอดตลาดหรือเอาทรัพย์จำนองหลุด กรณีย่อมเป็นการขัดกับการห้ามโอน การจำนองที่ดินนี้จึงกระทำไม่ได้ (ดูประกอบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2828/2541) แต่อีกทางหนึ่งเห็นว่า อาจกระทำได้โดยผู้มีสิทธิเช่าซื้อในการขายทอดตลาดหรือเรียกเอาทรัพย์จำนองหลุดจะต้องเป็นบุคคลที่ระบุยกเว้นไว้ในมาตรา 39 เท่านั้น ซึ่งกรณีการห้ามโอนเช่นนี้ ถ้าจำนองกันไม่ได้เลย โอกาสหาสินเชื่อของเกษตรกรก็จะยุ่งยากขึ้นอีก[122]

**แนวคิดหลักการห้ามแบ่งแยกที่ดิน**

การกำหนดว่าที่ดินที่บุคคลได้รับไปจะแบ่งแยกไม่ได้ เคยมีความเห็นทางกฎหมายว่าเป็นการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์แบ่งไม่ได้ตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า ทรัพย์แบ่งไม่ได้ หมายความว่า ทรัพย์อันจะแยกออกจากกันไม่ได้นอกจากเปลี่ยนแปลงภาวะของทรัพย์ และหมายความรวมถึง ทรัพย์ที่มีกฎหมายบัญญัติว่าแบ่งไม่ได้ด้วย และเป็นการกำหนดก่อนที่จะเป็นทรัพย์มรดก จึงไม่ใช่ข้อจำกัดสิทธิในการรับมรดกแต่อย่างใด แต่พิจารณาถึงผลลัพธ์หากปล่อยให้มีการแบ่งแยกที่ดินได้จะกลับไปสู่รอยเดิมคือที่ดินจะกลายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเกษตรกรรม (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ น.408) ในประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันมิให้ที่ดินต้องกลายเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนส่งผลกระทบต่อการทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่บุตรเกินกว่าหนึ่งคนจะต้องพิจารณาแล้วว่า ที่ดินนั้นมีขนาดแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ ต่อมาได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบรรจุไว้ในระเบียบฯ พ.ศ. 2564 ว่า การโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้รับโอนเกินกว่าหนึ่งราย ต้องไม่เป็นเหตุให้ผู้รับโอนรายใดรายหนึ่งมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบเกษตรกรรม ดังนั้นข้อจำกัดการห้ามแบ่งแยกที่ดินตามมาตรา 39 ในปัจจุบันทั้งประเภทที่ดินรัฐและที่ดินเอกชน จึงมิใช่ข้อจำกัดสิทธิเด็ดขาด หากแต่เป็นข้อจำกัดที่ต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขอื่นประกอบ กล่าวคือ ต้องไม่ทำให้ที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนทำประโยชน์ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และจะไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

[121] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 35/2526.

[122] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.406-407.

เกษตรกรรม เช่น การแบ่งแยกทำให้ที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งกลายเป็นที่ดินตาบอด หรืออาจก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

**ข้อยกเว้นหลักการห้ามแบ่งแยกและการโอนสิทธิในที่ดิน**

1. การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม (ไม่รวมทายาทโดยทางพินัยกรรม)
2. การโอนไปยังสถาบันเกษตรกร
3. การโอนคืนให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อสิทธิในการรับมรดกได้มีการบัญญัติโดยเฉพาะโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การจะยกเว้นไม่นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีใดจึงต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติสำหรับกรณีนั้น ๆ โดยเฉพาะเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา โดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว เห็นว่า แม้ว่ามาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะกำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้สิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ก็ตาม แต่การกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ให้กำหนดในกฎกระทรวงนั้นมีปัญหาว่า บทบัญญัติเช่นนี้จะออกกฎกระทรวงได้เพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์กำหนดให้ที่ดินที่ได้ไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตกทอดของมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการจะออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ได้นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา 35 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ซึ่งคำว่า "กฎหมาย"ในที่นี้หมายความถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดสิทธิการสืบมรดกของบุคคลโดยกฎกระทรวงจึงกระทำมิได้ ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมให้แตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในขณะนี้ เช่นที่บัญญัติในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2492 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2526 ก็เป็นการกำหนดโดยพระราชบัญญัติ โดยสรุป การออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิตกทอดทางมรดกเช่นนี้จึงกระทำไม่ได้[123]

[123] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 436/2536.

**การตกทอดทางมรดก**

**มรดก** หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิ หน้าที่และ ความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ตามมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามมาตรา 1603 บัญญัติว่า กองมรดกย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรม เมื่อมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้สิทธิเฉพาะทายาทโดยธรรม ดังนั้น ทายาทโดยพินัยกรรมจึงไม่มีสิทธิที่จะรับมรดกสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. จากเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินได้[124]

**ทายาท** ตามความหมายของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 (ระเบียบฯ พ.ศ. 2564) ได้กำหนดคำนิยามของ “ทายาท” หมายความว่า ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของผู้ถือครองที่ดินหรือเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

**ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

ตามมาตรา 1629 ทายาทโดยธรรมมีหกลำดับเท่านั้น และภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1630 วรรคสอง แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ

(1) ผู้สืบสันดาน (บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วและบุตรบุญธรรมนั้น ให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดาน เหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย)

(2) บิดามารดา

(3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน

(4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

(5) ปู่ ย่า ตา ยาย

(6) ลุง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635

ตามระเบียบฯ พ.ศ. 2564 ได้กำหนดให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินต่อจากเกษตรกรที่เสียชีวิต หากทายาทไม่อาจตกลงกันได้ว่าใครควรจะได้รับสิทธิในที่ดิน กรณีเช่นนี้ ข้อ 22 และข้อ 30 ได้กำหนดให้สิทธิในที่ดินนั้นตกได้แก่คู่สมรสเป็นลำดับแรก และในกรณีที่ไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรส

[124] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6540/2557.

ไม่ขอรับสิทธิดังกล่าวก็ให้สิทธิในที่ดินตกได้แก่บุตร หรือทายาทลำดับถัดไปแทนในกรณีที่บุตรไม่มีหรือมีแต่ไม่ขอรับ เป็นต้น

**ผลของการฝ่าฝืนมาตรา 39**

กรณีที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 39 โดยแบ่งแยกสิทธิในที่ดินหรือโอนการถือครองที่ดินไปยังบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ทายาท หรือสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. หรือเกษตรกรอื่นที่ไม่ใช่เครือญาติหรือเกษตรกรผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ตามระเบียบฯ พ.ศ. 2564 มีผลให้นิติกรรมนั้นตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 และ ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจดำเนินการให้เกษตรกรที่ฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวสิ้นสิทธิในที่ดินตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเกษตรกรที่ฝ่าฝืนและอยู่ภายใต้ระเบียบดังกล่าว คือ เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินด้วยการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ อย่างไรก็ดี กรณีที่เกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว ส.ป.ก. ย่อมไม่อาจสั่งให้สิ้นสิทธิในที่ดินโดยอาศัยระเบียบดังกล่าวได้ แต่จะต้องดำเนินการโดยอาศัยสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อข้อ 10 ที่ระบุว่า “. ผู้เช่าซื้อตกลงว่า เมื่อผู้เช่าซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เช่าซื้อไปแล้ว จะใช้ที่ดินนี้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเท่านั้น ถ้าผู้เช่าซื้อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนี้ ผู้เช่าซื้อจะต้องโอนที่ดินซึ่งได้รับกรรมสิทธิ์ แปลงนี้คืน ส.ป.ก.ภายใน 1 ปี นับแต่วันทำผิดเงื่อนไขนี้ โดยจะได้รับค่าที่ดินคืนจาก ส.ป.ก. เท่ากับราคาที่เช่าซื้อไปจาก ส.ป.ก. ที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปโดยการเช่าซื้อจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรืออาจแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินได้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518” ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 1347/2563 ที่มีความเห็นว่า ส.ป.ก. ยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครองที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ใดนอกเหนือจากการประกอบเกษตรกรรมและกิจการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ซึ่ง ส.ป.ก. อาจจะต้องใช้สิทธิบังคับทางศาลต่อไป

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1347/2563**

การพิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. นี้ ต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยหากพิจารณาบทนิยาม คำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะเห็นได้ชัดเจนว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอ

แก่การครองชีพ นอกจากนี้ ปรากฏเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ สรุปความได้ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรมแต่เกษตรกรประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร และเกษตรกรไม่ได้รับ ความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ดังนั้น เจตนารมณ์และเหตุผลของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเกษตรและเพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ประกอบกับมาตรา 39 ได้บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้ก็แต่โดย (1) ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ (2) โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเห็นได้ว่า การที่มาตรา 39 จำกัดตัวบุคคลหรือสถาบันผู้รับโอนหรือแบ่งแยกที่ดินที่มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เช่นนี้ก็เพราะต้องการคงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 39 ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเหตุผลการตราพระราชบัญญัติดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า สิทธิที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะสิ้นสุดลงเมื่อใดและอย่างไร หรือกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสร็จสิ้นไปเมื่อเกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่อย่างไร จึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าสิทธิในที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหมดสิ้นไปจากการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มาจากการปฏิรูปที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ฉะนั้น ความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงอยู่เมื่อความเป็นที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้หมดไปสิทธิในการใช้สอยที่ดินจึงยังไม่เป็นไปตามหลักกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างสมบูรณ์ เพราะบทบัญญัติมาตรา 1336 ดังกล่าว ใช้ถ้อยคำขึ้นต้นโดยสงวนสิทธิการโอนและการใช้สอยทรัพย์สินไว้ว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิหมายความว่า สิทธิใช้สอยทรัพย์สินส่วนบุคคลมิใช่สิทธิโดยสมบูรณ์ แต่อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย” ซึ่งกฎหมายในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่จำกัดสิทธิการโอนและการใช้สอยที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ มิฉะนั้นก็ไม่อาจคงความมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ได้ ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ส.ป.ก. จึงยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครองที่ดินมิให้ใช้ประโยชน์ใดนอกเหนือจากการประกอบเกษตรกรรมและกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อนึ่ง หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่า สภาพของประชากรและสังคมเปลี่ยนไปย่อมทำให้ไม่สามารถคงสภาพความเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการยากที่จะติดตามตรวจสอบคุณสมบัติของผู้รับโอนว่าเป็นเกษตรกรหรือไม่ ก็สมควรที่จะกำหนดนโยบายทางกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ให้สอดคล้องกับกาลสมัยตามหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 39**

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5211/2560**

หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) มีข้อควรทราบและพึงปฏิบัติระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้ และเมื่อผู้ได้รับอนุญาตสละสิทธิในที่ดินแล้ว ย่อมสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การที่ ส. มารดาจำเลยและจำเลยเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทระหว่างปี 2533 ถึง 2535 และโจทก์มอบ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ ส. และจำเลยยึดถือไว้ตลอดมา พฤติการณ์ของโจทก์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า โจทก์ได้สละสิทธิทำกินในที่ดินพิพาทให้แก่ ส. และจำเลยแล้ว ซึ่งต้องห้ามตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 39 การที่โจทก์กลับมาอ้างสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ฟ้องขอให้ขับไล่และเรียกค่าเสียหายจากจำเลยซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิจาก ส. ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5172/2560**

การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...ฯลฯ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 นั้น <u>จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม</u> การที่โจทก์ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 ให้แก่จำเลยถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมายเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11165/2558 (ประชุมใหญ่ ครั้งที่ 10)**

ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่โจทก์เป็นผู้รับสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์ขายและส่งมอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ ท. เมื่อปี 2546 แล้ว ท. สละการครอบครองให้จำเลยทั้งสองเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดมา แม้ก่อนฟ้องโจทก์กับ ท. ได้ทำบันทึกข้อตกลงว่าโจทก์จะคืนเงินให้แก่ ท. 110,000 บาท และ ท. จะคืนที่ดินพิพาทให้โจทก์ แต่โจทก์ก็มิได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ ท. แต่อย่างใด การที่โจทก์กลับมาอ้างเป็นผู้มีสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ก.) และมาฟ้องขอให้บังคับขับไล่จำเลยทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิจาก ท. จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองออกจากที่ดินพิพาท

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10693/2558**

ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบที่ดินและอนุญาตให้ ป. เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน มิได้มีผลให้ ป. มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท คงมีแต่เพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรฯลฯ" นิติกรรมการซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่าง ป. กับจำเลยที่ 1 จึงเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 อีกทั้งยังมีผลให้ ป. สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเพราะกระทำการขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7 และข้อ 11 การที่โจทก์ไปรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตกทอดทางมรดกของ ป. ได้ ก็มีเหตุผลให้เชื่อว่าโจทก์ปกปิดข้อความจริงเรื่อง ป. ขายที่ดินพิพาทให้แก่จำเลยที่ 1 ไปเอาไว้ มิได้แจ้งต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงต้องมีการออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้ง ๆ ที่ฉบับเดิมมิได้สูญหาย แต่อยู่ในความยึดถือของจำเลยที่ 1 ผู้ซื้อที่ดิน เมื่อสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทมีข้อตกลงในข้อ 3 ว่า ถ้า ป. อยากได้ที่ดินคืน จะต้องคืนต้นเงิน 120,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่จำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 จึงจะคืนที่ดินให้ ป. โจทก์ทราบดีกลับไปขอรับตกทอดทางมรดกซึ่งสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยวิธีอ้างความเท็จว่าต้นฉบับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสูญหายแล้วมาฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองเช่นนี้ ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตจึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองออกจาก

ที่ดินพิพาท การที่จำเลยไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเรื่องที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการกับจำเลยตามกฎหมายต่อไป หาทำให้โจทก์มีอำนาจฟ้องไม่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15711/2558**

ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบที่ดินพิพาทและอนุญาตให้โจทก์เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน มิได้มีผลให้โจทก์มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท คงมีแต่เพียงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ" นิติกรรมการซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสองจึงเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมาย ย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดนครราชสีมาแจ้งให้โจทก์ทราบแล้วว่า หากจำหน่ายจ่ายโอนหรือให้เช่าที่ดินพิพาท โจทก์จะสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททันที การที่โจทก์กลับมาอ้างว่าให้จำเลยทั้งสองเช่าที่ดินพิพาท มิได้โอนขายสิทธิในที่ดินพิพาทให้แก่จำเลยทั้งสองและโจทก์ยังมีชื่อเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงฟ้องขอให้บังคับ ขับไล่จำเลยทั้งสองซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินพิพาทไปจากโจทก์เอง ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองออกจากที่ดินพิพาท ส่วนการที่จำเลยทั้งสองไม่มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเป็นกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ต่อไป

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2293/2552**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 39 บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้จะมีการซื้อขายที่พิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยกันจริง นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยก็เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ในเขตปฏิรูปที่ดิน บุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองจากผู้ที่ได้รับการจัดการ เพราะหากผู้ได้รับการจัดสรรละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองจะตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 37 บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4225/2559**

โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเสนอขายที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์โดยแจ้งว่าเป็นที่ดินมีเอกสารสิทธิการครอบครองและรับรองว่าสามารถจดทะเบียนโอนให้โจทก์ได้ แต่เนื่องจากที่ดินติดจำนองธนาคาร จำเลยจะนำเงินที่ได้จากโจทก์ไปไถ่ถอนจำนองมาจดทะเบียนโอนให้โจทก์ภายในเดือนเมษายน 2555 ต่อมาวันที่ 1 มิถุนายน 2555 โจทก์ตรวจสอบพบว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 โจทก์จึงบอกเลิกสัญญา จึงฟังได้ว่าโจทก์ทราบเรื่องที่ถูกหลอกว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 มิใช่ที่ดินมีเอกสารสิทธิที่จะสามารถโอนให้กันได้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2555 เมื่อโจทก์ฟ้องคดีนี้วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2557 เกิน 3 เดือน นับแต่โจทก์รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด คดีจึงขาดอายุความ กรณีถือไม่ได้ว่าโจทก์เพิ่งทราบเรื่องความผิดฐานฉ้อโกงในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2556 ซึ่งเป็นวันที่จำเลยรับรองว่าจะไม่จำหน่าย จำนำ หรือก่อภาระผูกพัน ในที่ดินพิพาทให้กระทบสิทธิของโจทก์ เพราะเป็นการตกลงกันภายหลัง การที่ศาลอุทธรณ์ภาค 3 วินิจฉัยว่าโจทก์รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2555 มิได้เป็นการพิพากษาเกินคำขอหรือที่โจทก์มิได้กล่าวมาในฟ้องการที่จำเลยนำ ส.ป.ก. 4 - 01 ไปถ่ายสำเนาแล้วลบชื่อบิดาจำเลยผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เดิมและเปลี่ยนเป็นชื่อจำเลย แล้วจำเลยนำไปขายให้แก่ น. และ จ. ทั้งที่จำเลยรับกับโจทก์แล้วว่าจะไม่จำหน่าย จำนำ หรือก่อภาระผูกพัน ในที่ดินพิพาท เห็นว่า <u>ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังเป็นของรัฐเพียงแต่รัฐนำที่ดินมาจัดสรรให้ประชาชนครอบครองทำกินเท่านั้น การกระทำของจำเลยดังกล่าวไม่ก่อให้ น. และ จ. มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินพิพาท</u> แม้จำเลยรับรองต่อโจทก์ว่าจะไม่จำหน่าย จำนำ หรือก่อภาระผูกพันในที่ดินพิพาท โจทก์ก็มิใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการที่จำเลยปลอมและใช้เอกสารปลอม

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 13458/2558**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ .2518 มาตรา 39 บัญญัติว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า แม้จะมีการขายฝากที่ดินพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 3 กันจริง หรือจำเลยทั้งสามจะได้รับที่ดินพิพาท มาไม่ว่าด้วยนิติกรรมใด ๆ นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 3 หรือนิติกรรมระหว่างจำเลยที่ 3 กับผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินก็เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 และถึงแม้ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 แปลงที่ 5 สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

ออกให้แก่ จ. ส่วนแปลงที่ 2 และที่ 6 มีชื่อของจำเลยที่ 3 หลังจากที่โจทก์สอบถามแล้ว จ. และจำเลยที่ 3 ยินยอมไปเพิกถอนก็ตาม เมื่อ จ. และจำเลยที่ 3 เป็นผู้ที่ได้รับการจัดสรรละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองจะตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้าง ศาลฎีกาก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5) ประกอบด้วยมาตรา 246 และมาตรา 247 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง และจำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 ไม่มีอำนาจฟ้องแย้ง

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 679/2558**

จำเลยมีสัญชาติอิตาลี โจทก์จำเลยจดทะเบียนหย่ากัน และทำบันทึกข้อตกลงท้ายทะเบียนการหย่าว่า "ให้ที่ดินจำนวน 3 งาน พร้อมบ้านเลขที่ 245 หมู่ที่ 9 ตำบลหนองหว้า อำเภอเขาฉกรรจ์ จังหวัดสระแก้ว เป็นทรัพย์สินของ ซ. (จำเลย) แต่เพียงผู้เดียว" เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐที่ได้มาโดยผลของกฎหมาย เพื่อให้รัฐนำที่ดินดังกล่าวนี้จัดสรรให้แก่เกษตรกรซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายที่มีสิทธิจะได้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) และเกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินนั้นจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปให้แก่บุคคลอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 บันทึกข้อตกลงดังกล่าวจึงขัดต่อกฎหมายดังกล่าว อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตกเป็นโมฆะ จำเลยไม่อาจได้ไปซึ่งที่ดินและบ้านพิพาทดังกล่าว แม้โจทก์จะมิได้บรรยายมาในฟ้อง แต่เป็นข้อกฎหมายที่สามารถยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์และฎีกาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 ประกอบมาตรา 247

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9152/2557**

ตามบันทึกข้อตกลงตามเอกสาร จ.5 ข้อ 5 ที่ระบุว่าจำเลยและทายาทอื่นของ ห. ทุกคนต้องยินยอมและให้ความร่วมมือในการที่ ก. ภริยา ห. จดทะเบียนรับ ส. พี่ชายโจทก์เป็นบุตรบุญธรรม เพื่อเป็นวิธีการในการรับโอนที่ดินที่มีหลักฐานเป็น ส.ป.ก. 4 - 01 ดังกล่าว เป็นข้อตกลงที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมาย เนื่องจาก พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ข้อตกลงดังกล่าวจึงทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามโดยชัดแจ้งของกฎหมาย หาใช่เป็นข้อตกลงที่เป็นการแก้ไขข้อขัดข้องที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้

ตามที่โจทก์ฎีกา จึงตกเป็นโมฆะตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 การที่โจทก์เบิกความว่า เงิน 40,000,000 บาท ที่จะจ่ายให้แก่จำเลยตามบันทึกข้อตกลงนั้น เป็นเงินรวมทั้งหมดไม่ได้แบ่งแยกเป็นหลายแปลง จึงฟังได้ว่าโจทก์จำเลยมีเจตนาให้จำเลยโอนที่ดินทั้งหมดทุกแปลงแก่โจทก์โดยโจทก์ตกลงจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินรวม 40,000,000 บาท จึงไม่สามารถแยกส่วนที่ไม่เป็นโมฆะออกจากส่วนที่เป็นโมฆะได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6540/2557**

เมื่อทรัพย์มรดกของผู้ตายเป็นสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 ที่ต้องตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น ไม่อาจตกทอดแก่ทายาทโดยพินัยกรรมได้ เมื่อผู้ตายทำพินัยกรรมให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตกแก่ผู้คัดค้านเพียงผู้เดียว การทำพินัยกรรมเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย พินัยกรรมเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 จึงมิใช่กรณีที่ผู้ร้องถูกตัดมิให้รับมรดกด้วยพินัยกรรม ผู้ร้องจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์มรดกของผู้ตายในฐานะทายาทโดยธรรม และมีสิทธิที่จะเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ตายได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1713 จึงไม่มีเหตุที่จะถอนผู้ร้องจากการเป็นผู้จัดการมรดกและตั้งผู้คัดค้านเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ตาย

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6527/2561**

ข้อกำหนดในพินัยกรรมของ ฟ. ที่ยกที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20806 จำนวน 4 ไร่ 6 ตารางวา ให้แก่ ล. มารดาของโจทก์เป็นโมฆะหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามบทบัญญัติของกฎหมายมิได้ให้สิทธิแก่บุคคลทำข้อกำหนดในพินัยกรรมยกที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ผู้อื่นได้แต่ประการใด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20806 เป็นที่ดินที่ ฟ. ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ข้อกำหนดในพินัยกรรมของ ฟ. ที่ยกที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 20806 จำนวน 4 ไร่ 6 ตารางวา ให้แก่ ล. มารดาของโจทก์ย่อมเป็นการใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย การนั้นเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 โจทก์ไม่อาจอาศัยสิทธิตามพินัยกรรมมาเรียกร้องให้จำเลยแบ่งทรัพย์มรดกได้ ตามคำฟ้องที่ศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิพากษายกฟ้องมานั้น ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย ส่วนฎีกาในข้ออื่นของโจทก์

ไม่อาจหักล้างเป็นอย่างอื่นและเปลี่ยนแปลงผลแห่งคดีไปได้ ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 249 วรรคหนึ่ง ที่ใช้บังคับขณะโจทก์ยื่นคำฟ้อง ฎีกาของโจทก์ฟังไม่ขึ้น

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5211/2560**

ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินของรัฐ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เข้าทำกินได้เท่านั้น สิทธิการครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทยังคงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์มีเพียงสิทธิทำกินหรือทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแทนหรืออาศัยสิทธิจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนจำเลยซึ่งมิได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทย่อมไม่อาจยกอายุความการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับโจทก์ซึ่งเป็นผู้ครอบครองแทนและอาศัยสิทธิสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) มีข้อควรทราบและพึงปฏิบัติระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้ และเมื่อผู้ได้รับอนุญาตสละสิทธิในที่ดินแล้ว ย่อมสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การที่ ส. มารดาจำเลยและจำเลยเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทระหว่างปี 2533 ถึง 2535 และโจทก์มอบ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่ ส. และจำเลยยึดถือไว้ตลอดมา พฤติการณ์ของโจทก์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า โจทก์ได้สละสิทธิทำกินในที่ดินพิพาทให้แก่ ส. และจำเลยแล้ว ซึ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 39 การที่โจทก์กลับมาอ้างสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ฟ้องขอให้ขับไล่และเรียกค่าเสียหายจากจำเลยซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิจาก ส. ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5773/2534**

การซื้อขายที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 จึงเป็นโมฆะกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 ในเขตปฏิรูปที่ดินบุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองผู้ที่ได้รับจัดสรรเพราะเมื่อผู้ได้รับจัดสรรที่ดินละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองที่ดินก็กลับตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรที่เหมาะสมได้รับต่อไป และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 37 ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้น

ต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 13026/2558**

มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ฯลฯ ในวันที่โจทก์ไปรับต้นฉบับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ข) เจ้าพนักงานที่ดินได้แจ้งให้โจทก์ทราบแล้วว่า ที่ดินดังกล่าวไม่สามารถโอนแก่บุคคลอื่นได้นอกจากทางมรดก เมื่อจำเลยและสามีเสนอขอซื้อที่ดินทั้งสามแปลงของโจทก์ในราคา 720,000 บาท โจทก์ได้แจ้งแก่จำเลยแล้วว่าที่ดินสองแปลงที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ข) ถูก ม. ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของโจทก์ยึดไว้ หากจำเลยจะซื้อที่ดินให้นำเงินไปชำระหนี้ส่วนหนึ่งด้วยเป็นเงิน 500,000 บาท เมื่อจำเลยได้นำเงินไปชำระหนี้ดังกล่าวและได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ข) คืนจาก ม. และโจทก์ได้รับหนังสือสัญญากู้ยืมเงินคืนแล้ว โจทก์ได้พาจำเลยไปยังที่ดินพิพาท ส่งมอบที่ดินพิพาทให้จำเลยเข้าทำประโยชน์ และโจทก์ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับที่ดินพิพาทตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปี 2546 โดยโจทก์ไม่เคยคิดที่จะฟ้องจำเลยเนื่องจากได้ขายที่ดินพิพาท แก่จำเลยแล้ว จนโจทก์ได้รับหนังสือเตือนจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดเพชรบูรณ์ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ดังนี้ ย่อมถือว่าโจทก์ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยขายสิทธิการทำกินในที่ดินพิพาทและส่งมอบการครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว การที่โจทก์มาฟ้องกล่าวอ้างว่าตนเองยังเป็นผู้มีสิทธิทำกินในที่ดินพิพาทและฟ้องขับไล่จำเลยและบริวารให้ออกไปจากที่ดินพิพาท จึงเป็นการที่โจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยและบริวาร ส่วนจำเลยจะได้สิทธิทำกินในที่ดินพิพาทหรือไม่ เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5172/2560**

การซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...ฯลฯ" ตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 นั้น จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การที่โจทก์ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินตาม ส.ป.ก. 4 - 01 ให้แก่จำเลย ถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมาย เป็นโมฆะ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ดังนั้น ข้อเท็จจริงตามที่จำเลยอ้างไม่ทราบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีผลบังคับ ส่วนที่จำเลยให้การต่อสู้ว่า หลังจากจำเลยซื้อที่ดินพิพาทโจทก์ จำเลยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว จึงได้สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 วรรคสอง ซึ่งโจทก์ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่เวลาที่โจทก์ถูกแย่งการครอบครองนั้น ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 19 (7) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินเกษตรกรรม ฯลฯ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า บุคคลหรือเกษตรกรที่จะเข้ามาอยู่ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน และตามมาตรา 37 ก็ห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น บุคคลที่มิได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองผู้ที่ได้รับจัดสรรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ได้ เพราะเมื่อผู้ได้รับจัดสรรที่ดินละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองที่ดินก็กลับตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดให้เกษตรกรที่เหมาะสมได้รับต่อไป และไม่ปรากฏว่าได้มีการพิจารณาและอนุมัติให้จำเลยได้รับสิทธิในที่ดินพิพาทแต่ประการใด จึงไม่ทำให้จำเลยมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปขึ้นมาได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า โจทก์แบ่งขายที่ดินพิพาทให้จำเลยและได้ส่งมอบการครอบครองให้จำเลยแล้ว ทั้งจำเลยได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ในนามตนเอง การที่โจทก์กลับมาอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) และมาฟ้องขอให้บังคับขับไล่จำเลย จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่ดินพิพาท แม้จำเลยไม่มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทก็เป็นกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ต่อไป

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8222/2553**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯ มาตรา 39 บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติดังกล่าวระบุเหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ว่า ปัจจุบันเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประสบปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) นั้นจะโอนสิทธิในที่ดิน

ไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม การที่ ส. ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้โจทก์มีสิทธิเข้าทำกินต่างดอกเบี้ยในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ดังกล่าว จึงต้องถือว่าเป็นการโอนสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน มิฉะนั้นย่อมก่อให้เกิดการเลี่ยงกฎหมายโดยใช้วิธีการทำกินต่างดอกเบี้ย เมื่อ ส. ถึงแก่ความตาย ศาลจึงไม่อาจพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของ ส. ส่งมอบที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ให้โจทก์เข้าทำกินต่างดอกเบี้ยได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2419/2552**

สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินระหว่างโจทก์กับจำเลย ข้อ 3 ระบุว่า ในวันทำสัญญานี้ผู้จะซื้อได้วางเงินมัดจำค่าที่ดินให้กับผู้จะขายเป็นเงิน 1,000,000 บาท ส่วนที่เหลือ 10,000,000 บาท ผู้จะขายตกลงให้ผู้จะซื้อชำระภายในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2549 แต่ถ้าหากปรากฏว่าผู้จะซื้อได้ดำเนินการรังวัดขอออกโฉนดที่ดินแล้วเสร็จก่อนที่จะถึงวันนัดชำระเงินส่วนที่เหลือ ผู้จะซื้อจะต้องชำระเงินค่าที่ดินส่วนที่เหลือ 10,000,000 บาท ให้กับผู้จะขายในวันประกาศแจกโฉนดที่ดิน และผู้จะขายตกลงส่งมอบการครอบครองให้กับผู้จะซื้อนับแต่วันที่ผู้จะซื้อชำระราคาที่ดินครบถ้วน เมื่อพิจารณาจากข้อสัญญาดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีเจตนาที่จะซื้อขายที่ดินพิพาทก็ต่อเมื่อที่ดินพิพาทได้มีการยกเลิกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 และได้ออกเอกสารสิทธิเป็นหนังสือรับรอง การทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว หาใช่มีเจตนาที่ตกลงซื้อขายที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเป็น ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามโอนและห้ามมิให้ทำการซื้อขาย อันจะทำให้สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทตามฟ้องเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามโดยชัดแจ้งโดยกฎหมายไม่ ส่วนที่ดินพิพาทจะสามารถดำเนินการยกเลิกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 และออกเอกสารสิทธิเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้จริงดังที่โจทก์กล่าวอ้างในคำฟ้องและระบุไว้ในสัญญาหรือไม่ จำเป็นต้องฟังพยานหลักฐานของคู่ความให้เสร็จสิ้นกระแสความเสียก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว การที่ศาลชั้นต้นด่วนพิพากษายกฟ้องโจทก์ในชั้นตรวจคำฟ้องนั้น จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกระบวนการพิจารณา

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10669/2546**

ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและอยู่ในระหว่างจำเลยยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ จึงต้องห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 การที่โจทก์และจำเลยทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย จึงเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 150 สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาทที่เป็นโมฆะ ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องใด ๆ ขึ้น โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกเบี้ยปรับจากจำเลยเพราะมิใช่เป็นผลจากการผิดสัญญา แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 172 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าจะต้องคืนทรัพย์สินอันเกิดจากโมฆะกรรม ให้นำบทบัญญัติ

ว่าด้วยลาภมิควรได้แห่งประมวลกฎหมายนี้มาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 412 บัญญัติว่า ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้น เป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น การที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษา เรื่องลาภมิควรได้ จึงมิใช่เป็นการพิพากษานอกคำฟ้องนอกประเด็นโจทก์ไม่ทราบมาก่อนว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่ใช่โจทก์กระทำการตามอำเภอใจเสมือนหนึ่งว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระตามมาตรา 407 จำเลยต้องคืนเงินซึ่งได้รับไว้แก่โจทก์ตามมาตรา 406

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1876/2542**

สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพิพาท (ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน) ระหว่างโจทก์กับจำเลยมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย ซึ่งตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 การที่โจทก์ชำระเงินค่าซื้อขายที่ดินพิพาทให้จำเลยย่อมเป็นการชำระหนี้อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย กรณีต้องด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 411 ที่โจทก์ ไม่อาจเรียกเงินคืนจากจำเลยฐานลาภมิควรได้ ดังนี้หนังสือ สัญญากู้เงินฉบับพิพาทที่โจทก์ฟ้องเป็นสัญญาที่จำเลยตกลง ยอมรับผิดใช้หนี้ ซึ่งมีมูลหนี้มาจากการที่โจทก์ได้ชำระหนี้ เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะด้วยจำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยตามหนังสือสัญญากู้เงินให้แก่โจทก์

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6042/2551**

ตามสัญญาเช่าซื้อ ข้อ 10 วรรคหนึ่ง ระบุว่า หากผู้เช่าซื้อถึงแก่กรรมในระหว่างที่เช่าซื้อที่ดินที่เช่าซื้อจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมาตรา 39 บัญญัติว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง" แต่ไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายมาตราดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ก็มีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหก ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสอง ได้บัญญัติว่าเมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวใช้บังคับอยู่ก่อนที่ ฉ. ถึงแก่กรรม จึงต้องนำระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวมาใช้กับที่ดินที่ ฉ. เช่าซื้อตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าซื้อข้อ 10 การสืบสิทธิการเช่าซื้อที่ดินของ ฉ. จึงต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว ดังนั้นสิทธิการเช่าซื้อของ ฉ. จึงตกทอดทางมรดกแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรกก็คือโจทก์นั่นเองตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอด

ทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 หมวด 2 การตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อข้อ 11 ที่กำหนดว่า "เมื่อเกษตรกรถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก" ดังนั้นมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่วินิจฉัยให้แบ่งสิทธิการเช่าซื้อของ ฉ. จึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของโจทก์ จำเลยที่ 1 ต้องดำเนินการแบ่งสิทธิการเช่าซื้อของ ฉ. แก่โจทก์ทั้งหมด ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลฎีกามีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5)

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4823/2548**

จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานที่ดิน มีหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ที่ดินของประชาชนในเขตพื้นที่ เมื่อปรากฏหลักฐานชัดแจ้งในสารบัญจดทะเบียนทั้งในโฉนดที่ดินฉบับหลวงและฉบับเจ้าของว่าที่ดินที่โจทก์ผู้รับซื้อฝากและ น. ผู้ขายฝากมายื่นคำร้องขอจดทะเบียนขายฝากต่อจำเลยที่ 1 เป็นที่ดินที่ น. ผู้ขายฝากได้มาโดยการเช่าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยวิสัยของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินของกรมที่ดินจำเลยที่ 2 ย่อมทราบและตระหนักดีว่าจะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายฝากให้แก่โจทก์และ น. ไม่ได้ เพราะเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 แต่จำเลยที่ 1 กลับดำเนินการรับจดทะเบียนการขายฝากให้การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมที่ดิน จำเลยที่ 2 โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 โจทก์ลงชื่อรับรองข้อความด้านหลังสัญญาขายฝากที่ดินว่าในการทำสัญญาโจทก์ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง หากเกิดการผิดพลาดและผิดตัวเจ้าของที่ดินโจทก์ขอรับผิดเองไม่เกี่ยวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ข้อความระบุไว้ชัดเฉพาะกรณีเกิดการผิดตัวเจ้าของที่ดินผู้เป็นคู่สัญญาเท่านั้น หามีผลคุ้มครองถึงการปฏิบัติหน้าที่ผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนในกรณีอื่นนอกจากนี้ไม่ ที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาขายฝากที่โจทก์ทำกับ น. เป็นโมฆะต้องถูกเพิกถอนเป็นความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของจำเลยที่ 2 และพิพากษาให้จำเลยที่ 2 ในฐานะหน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา 5 แล้ว

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2919/2545**

โจทก์เป็นเกษตรกรได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว 20 ไร่ 2 งาน 84 ตารางวา โดยทำนาทั้งแปลง ถือได้ว่าโจทก์มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง

และมีรายได้เพียงพอแก่การครองชีพแล้ว โจทก์จึงขาดคุณสมบัติที่จะได้รับโอนที่ดินพิพาทแม้ทางมรดกตกทอดจำเลยซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชอบที่จะไม่ออกคำสั่งให้โจทก์รับมรดกตกทอดสิทธิการเช่าในที่ดินพิพาทโดยอ้างว่าขัดกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1417/2542**

ก่อนทำสัญญาซื้อขายจำเลยได้แจ้งให้โจทก์ทราบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในโครงการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งหลังจากทำสัญญาซื้อขายแล้วในวันนั้นเองโจทก์ก็ได้ไปยื่นคำขอทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อขอรับหนังสืออนุญาต ให้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแทนจำเลย แสดงว่าโจทก์ทราบดีว่า ที่ดินพิพาทมิใช่ที่ดินอันอาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่กันได้ดังเช่น ที่ดินมีโฉนด การที่โจทก์ตกลงซื้อที่ดินพิพาทโดยรู้อยู่ว่า จำเลยมีเพียงสิทธิครอบครองและกำลังดำเนินการขอรับหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีเจตนาให้จำเลยโอนการครอบครอง ที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์เพื่อที่โจทก์จะสวมสิทธิของจำเลยไปดำเนินการขอออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินในนามของโจทก์ เมื่อปรากฏว่าจำเลยได้มอบการครอบครองที่ดินพิพาทให้โจทก์แล้ว โจทก์จะอ้างว่าการที่จำเลยไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่โจทก์ได้เป็นการผิดสัญญาซื้อขาย หาได้ไม่

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2828/2541**

แม้บ้านและที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินที่โจทก์ได้มาโดยการซื้อจากการขายทอดตลาดของศาลก็ตาม แต่ที่ดินพิพาททางราชการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในนามของ ศ. อันเป็นการออกให้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ และเมื่อการขายทอดตลาดดังกล่าวไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการฯ ตามบทกฎหมายดังกล่าวการขายทอดตลาดจึงเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 แม้โจทก์จะซื้อบ้านและที่ดินพิพาทโดยสุจริตในการขายทอดตลาด ตามคำสั่งศาล โจทก์ก็ไม่ได้สิทธิในที่ดินพิพาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1330 เมื่อจำเลยครอบครองบ้านและที่ดินพิพาทย่อมมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าโจทก์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลย

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 13450/2558**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น

มิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้จะมีการขายฝากที่ดินพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 3 กันจริง หรือจำเลยทั้งสามจะได้รับที่ดินพิพาทมาไม่ว่าด้วยนิติกรรมใด ๆ นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 3 หรือนิติกรรมระหว่างจำเลยที่ 3 กับผู้ที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินก็เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 และถึงแม้ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 แปลงที่ 5 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินออกให้แก่ จ. ส่วนแปลงที่ 2 และที่ 6 มีชื่อของจำเลยที่ 3 หลังจากที่โจทก์สอบถามแล้ว จ. และจำเลยที่ 3 ยินยอมไปเพิกถอนก็ตาม เมื่อ จ. และจำเลยที่ 3 เป็นผู้ที่ได้รับการจัดสรร ละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองจะตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้าง ศาลฎีกาก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 (5) ประกอบด้วยมาตรา 246 และมาตรา 247 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง และจำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 ไม่มีอำนาจฟ้องแย้ง

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับมาตรา 39

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.283/2554

ผู้ประสงค์จะได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวกำหนด โดยจะมีกระบวนการพิจารณาให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัว และสิ้นสุดทันทีที่ผู้ได้รับการจัดที่ดินถึงแก่กรรม สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ได้รับการจัดที่ดินจึงมิใช่กองมรดกตามมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ตายบุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาจนำที่ดินที่ผู้ตายเคยมีสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดได้ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.892/2555**

จ. และ ล. ได้ขายที่พิพาทให้แก่ พ. ต่อมา พ. ได้ขายให้แก่บริษัทฯ เมื่อบริษัทฯ ได้ขายต่อให้ผู้ฟ้องคดีและได้ส่งมอบการครอบครองตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 จึงฟังได้ว่า จ. และ ล. ได้สละการครอบครองตั้งแต่ขายให้แก่ พ. แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ได้จัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้เข้าทำประโยชน์โดยการรับมรดกสิทธิในที่ดินต่อจาก จ. ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ประกอบกับข้อ 8 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เพราะ จ. และ ล. ไม่ใช่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินและทำกินในที่ดินพิพาท การที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01 ข) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ในฐานะทายาทของ จ. และ ล. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คำพิพากษาฉบับนี้กล่าวถึงการออก ส.ป.ก. 4-01 ต้องออกให้แก่เกษตรกรและต้องชอบด้วยกฎหมาย ขณะที่ ส.ป.ก. ทำการสำรวจรังวัดเพื่อออก ส.ป.ก. 4-01 นั้น จ. และ ล. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ไม่ได้ครองครองอยู่บนที่ดินพิพาทแล้ว จึงฟังได้ว่า จ .และ ล. สละการครอบครองที่ดินให้แก่ พ. และ พ. ได้โอนการครองครองให้แก่บริษัทฯ และสุดท้ายบริษัทฯ ได้โอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามมาตรา 1377 และมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงไม่ใช่เป็นการซื้อขาย โอน หรือให้เช่ากันในขณะที่ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. แล้ว (สุเนติ คงเทพ, อธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)

# หมวด 4

# อุทธรณ์

# (มาตรา 40 ถึง มาตรา 46)

## *หมวด 4*

## *อุทธรณ์*

## *(มาตรา 40 ถึง มาตรา 46)*

***มาตรา 40 ถ้าเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดประสงค์จะอุทธรณ์ ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 36***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดิน กรณี ส.ป.ก. เวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว โดยเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน กรณีนี้จึงไม่อาจนำความในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง (กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 90 วัน) มาใช้บังคับกับขั้นตอนวิธีการและกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม หากไม่สามารถจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้กับเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนบางรายได้ ถือเป็นกรณีที่ไม่สามารถแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบ จึงต้องแจ้งโดยวิธีประกาศไว้ในที่เห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ โดยระบุกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนวันเข้าดำเนินการใด เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าได้แจ้งยื่นหรือส่งโดยชอบแล้ว โดยนำมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้โดยอนุโลม (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 480/2548 เรื่อง การใช้สิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ) แต่ในกรณีที่มีการส่งหนังสือแจ้งให้มารับเงินทดแทนจากการเวนคืนที่ดินสองงวด การรับเงินทดแทนจากการเวนคืนงวดที่สอง ถือเป็นการแจ้งในเรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทนงวดแรกในส่วนที่ค้างจ่ายจากครั้งก่อนที่ได้มีการแจ้งไว้แล้วตามหนังสือแจ้งให้มารับเงินฉบับแรกเท่านั้น แม้ว่าหนังสือฉบับที่สองจะมีข้อความเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ด้วยก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลในทางกฎหมายที่จะทำให้ต้องเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ใหม่แต่ประการใด เนื่องจากผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์อย่างครบถ้วนตั้งแต่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินฉบับแรกแล้ว มิเช่นนั้นก็จะเป็นการขยายระยะเวลาการใช้

สิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนออกไป เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เรื่องเสร็จที่ 226/2553 ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ คือ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก. ได้กรณีที่ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือ ยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก. จังหวัด กรณีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือวันที่ปรากฏหลักฐานทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์

อนึ่ง หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากมิได้ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามความหมายของบทนิยามคำว่า คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

**<u>ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 480/2548 เรื่อง ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน</u>**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้ให้ความเห็นว่า กรณีกรุงเทพมหานครประสงค์จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะมีการเวนคืน จึงได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ไม่สามารถจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์บางรายได้นั้น จึงเป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบได้ ตามนัยข้อ 5 (3) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ พ.ศ. 2532 กรุงเทพมหานครจึงต้องแจ้งโดยวิธีการประกาศ แจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และสถานที่ตามมาตรา 7 โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 75 วันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ ทั้งนี้การที่เจ้าหน้าที่ใช้วิธีประกาศแจ้งความตามข้อ 5 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินคาทดแทน เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการวางทรัพย์และมีหนังสือแจ้งการวางทรัพย์ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการวางทรัพย์ ตามข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

***มาตรา 41 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดินหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตรหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ***

***ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้***

**คำอธิบาย**

เป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ โดยประธานกรรมการนั้นเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการอื่นนั้นแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดข้อห้ามไม่ให้แต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

***มาตรา 42 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์***

***หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ***

**คำอธิบาย**

เป็นการกำหนดระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการอุทธรณ์ในการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งโดยปกติประเด็นที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์จะเป็นการคัดค้านว่า การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์โดยชอบธรรม ซึ่งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการขยายระยะเวลาในการวินิจฉัยออกไปได้อีกแต่อย่างใด และเมื่อคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดิน

รายใดไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดต่อไปได้ โดยต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้โดยเฉพาะ จึงไม่อาจนำความในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ เว้นแต่กรณีที่ครบกำหนดในการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่คณะกรรมการยังวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ กรณีนี้ระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมบังคับตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันพ้นกำหนด 90 วัน ที่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ทั้งนี้ การที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการอุทธรณ์ให้กับผู้อุทธรณ์ทราบ คำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ย่อมมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์ที่ต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาการฟ้องคดีให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย ระบุไปพร้อมกับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดแนวทางพิจารณาและการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ กรณีเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ได้ยื่นอุทธรณ์ จึงต้องนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<u>กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์ก่อนเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 36 วรรคสอง แห่งระราชบัญญัติการปฏิรูปที่เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่</u>

เมื่อพิจารณาจากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 305/2563 เรื่อง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นว่า มาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่พอใจราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว ส่วนกำหนดระยะเวลา 60 วันที่ให้ใช้สิทธิอุทธรณ์นั้น เป็นการกำหนดระยะเวลาสูงสุดที่ผู้ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนจะพึงอุทธรณ์ได้ โดยกำหนดให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ

จากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนเพื่อความชัดเจนในการนับวันสิ้นสุดการใช้สิทธิอุทธรณ์ การได้รับหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนจึงมิใช่เงื่อนไขของการอุทธรณ์ ทั้งนี้ตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 465/2546 และตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3843/2548 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1452/2559

ฉะนั้นการได้รับหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมิใช่เงื่อนไขของการอุทธรณ์ และกำหนดระยะเวลา 30 วันตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นการกำหนดระยะเวลาสูงสุดที่จะพึงอุทธรณ์ได้ โดยกำหนดให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนเพื่อความชัดเจนในการนับวันสิ้นสุดการใช้สิทธิอุทธรณ์

**<u>ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 240/2565 เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562</u>**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นว่า กรณีผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26[125] วรรคสอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทน เพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง ให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามสัดส่วนของเงินค่าทดแทนตามมาตรา 25 ที่ได้รับเพิ่มขึ้น ได้หรือไม่ เห็นว่า การเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงทำสัญญาซื้อขายเพื่อที่รัฐจะได้ไม่ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสามารถเข้าใช้ที่ดินได้โดยเร็ว โดยเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมดังกล่าว คำนวณในอัตราร้อยละ 2 ของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 [126] กำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราตายตัว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงไม่สามารถอุทธรณ์เพื่อเปลี่ยนแปลงอัตราหรือฐานที่ใช้ในการคำนวณได้

---

[125] มาตรา 26 ในการดำเนินการซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้นำความในมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 และส่วนที่ 4 เงินค่าทดแทน มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา 25 ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนด

การจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นไม่ตัดสิทธิ ในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

[126] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

สำหรับการอุทธรณ์ตามมาตรา 49 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง ได้นั้น หมายความว่า การอุทธรณ์กรณีไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง หรือได้รับแล้วแต่ไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา 26 วรรคสอง มิได้หมายความว่า ให้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้มีจำนวนแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่มีผู้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 โดยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสองด้วยและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 ให้แก่ผู้อุทธรณ์แล้ว ก็ไม่อาจพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนตามมาตรา 26 วรรคสอง ให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้

กรณีที่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 [127]แต่ไม่ได้มีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง ให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามสัดส่วนของเงินค่าทดแทนตามมาตรา 25 ที่ได้รับเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา 25 มากน้อยเพียงใด คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนก็ไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้ผิดไปจากอัตราและฐานที่ใช้ในการคำนวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 วรรคสอง

---

มาตรา 19 เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือ ผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่ง หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ถ้าแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง เมื่อจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน หรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง หมายถึง เฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่แนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมท้องที่มากกว่าหนึ่งอำเภอด้วยโดยอนุโลม

[127]พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

มาตรา 25 ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 เมื่อคณะกรรมการ ตามมาตรา 19 ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจา ตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการ ดังกล่าวกำหนด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของ โดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว นับแต่วันชำระเงิน

สิทธิในการได้รับเงินตามมาตรา 26 วรรคสอง จึงเป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ดังนั้นไม่ว่าผู้อุทธรณ์จะมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ หากปรากฏว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมไม่ถูกต้องตามมาตรา 26 วรรคสอง รัฐก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนให้ถูกต้องต่อไป เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 392/26564

**<u>บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีผู้ถูกเวนคืนยื่นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เรื่องเสร็จที่ 645/2543</u>** ได้ให้ความเห็นว่า การพิจารณาว่าอุทธรณ์ตามกฎหมายใดจะเป็นอุทธรณ์ซ้ำหรือไม่นั้น ย่อมต้องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นเป็นผู้วินิจฉัยว่าเป็นอุทธรณ์ซ้ำหรือไม่

***มาตรา 43 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกระทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เว้นแต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้นำมาตรา 17 และมาตรา 18 มาใช้บังคับโดยอนุโลม***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกลั่นกรองและแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์กับการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ให้สามารถดำเนินการได้ด้วยความรอบคอบ แต่ทั้งนี้อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ยังคงเป็นของคณะกรรมการอุทธรณ์เท่านั้น โดยในการประชุมของคณะอนุกรรมการอุทธรณ์นั้น ให้นำความในมาตรา 17 และมาตรา 18 ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดองค์ประชุมมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม (โปรดดูคำอธิบายมาตรา 17 และมาตรา 18 ประกอบ)

***มาตรา 44 ให้กรรมการอุทธรณ์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้***

***ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์ระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งซ่อมนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น***

**คำอธิบาย**

เป็นการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี โดยกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งเพราะครบวาระแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้

กรณีมีการแต่งตั้งกรรมการอุทธรณ์ไว้แล้ว หากต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแทน อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ตนแทน

***มาตรา 45 ให้นำมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 มาใช้แก่คณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลม***

**คำอธิบาย**

เป็นการกำหนดเหตุในการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการอุทธรณ์ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุครบวาระแล้ว มาตรา 16 ได้กำหนดเหตุที่กรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง ให้ออก หรือมีลักษณะต้องห้าม โดยเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับ ส.ป.ก. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ ส.ป.ก. นอกจากนี้ ในการประชุมของคณะกรรมการอุทธรณ์นั้น ก็ให้นำความในมาตรา 17 และมาตรา 18 ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดองค์ประชุมมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม (โปรดดูคำอธิบายมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ประกอบ)

***มาตรา 46 หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง***

**คำอธิบาย**

หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์คัดค้านการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินและการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นอุทธรณ์ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

**ผู้มีสิทธิอุทธรณ์** หมายความว่า เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ทำตามแบบ ส.ป.ก. 4-02 พร้อมทั้งแนบสำเนาหรือภาพถ่ายเอกสาร ดังนี้

1. กรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นบุคคลธรรมดา

(ก) บัตรประจำตัวประชาชนหรือทะเบียนบ้านของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ถ้าเป็นการอุทธรณ์แทนให้ผู้อุทธรณ์แทนแนบใบมอบฉันทะหรือหลักฐานแสดงอำนาจหน้าที่ของตน พร้อมทั้งบัตรประจำตัวประชาชน หรือทะเบียนบ้านของผู้อุทธรณ์แทนมาด้วย

(ข) หนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่

(ค) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

(ง) เอกสารที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

2. กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นนิติบุคคล

(ก) หนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

(ข) หลักฐานที่แสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

(ค) เอกสารตามที่ระบุไว้ใน (1) (ข) (ค) และ (ง)

**การยื่นอุทธรณ์** ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา 40 ถ้าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อ ส.ป.ก. หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ถ้าอยู่ในเขตจังหวัดอื่น ให้ยื่นต่อ ส.ป.ก. จังหวัด หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยให้ถือวันที่ปรากฏในหลักฐานทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์ และเมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ให้ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด แล้วแต่กรณี ออกใบรับอุทธรณ์ให้แก่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐาน

ถ้าคำอุทธรณ์ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ส่งใบรับอุทธรณ์ไปให้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการโดยเร็ว

**การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ หรือการยื่นเอกสารหลักฐานประกอบเพิ่มเติม** โดยหากอยู่ภายในระยะเวลาอุทธรณ์ สามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์หรือยื่นเอกสารหลักฐานประกอบเพิ่มเติมได้ โดยทำเป็นหนังสือชี้แจงพร้อมเหตุผลยื่นต่อ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก.จังหวัด แล้วแต่กรณี ทั้งนี้หากพ้นกำหนดเวลายื่นอุทธรณ์แล้ว ถ้าผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี แสดงเหตุผลได้ว่าตนไม่อาจยื่นเอกสารเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาได้จะยื่นเอกสารเพิ่มเติมนั้นต่อ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จังหวัด เพื่อเสนอต่อไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์โดยเร็ว หรือจะขอยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์โดยตรงก็ได้ ก่อนคณะกรรมการอุทธรณ์มีการวินิจฉัยอุทธรณ์

**การวินิจฉัย** ห้ามให้กรรมการอุทธรณ์ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น เว้นแต่เป็นการเข้าชี้แจงตามข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี อาจขอมาชี้แจงหรือนำบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ก็ได้ แต่ต้องนำมาภายในกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการอุทธรณ์กำหนด โดยคณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์แต่งตั้ง จะแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี มาชี้แจงหรือนำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหลักฐานอย่างอื่นที่จำเป็นมาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยก็ได้ โดยให้เวลาไม่น้อยกว่า 7 วันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง ทั้งนี้หากผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หรือผู้อุทธรณ์แทน ไม่ได้มาชี้แจงหรือไม่ส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการอุทธรณ์หรือคณะอนุกรรมการกำหนด ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หรือผู้อุทธรณ์แทนย่อมไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งหรืออ้างอิงเอกสารหลักฐานนั้นได้

อนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลแห่งการวินิจฉัย และลงลายมือชื่อกรรมการอุทธรณ์อย่างน้อย 3 คน และแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือผู้อุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี ภายใน 7 วันนับแต่ได้มีคำวินิจฉัย

**การถอนอุทธรณ์** ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หรือผู้อุทธรณ์แทน อาจขอถอนอุทธรณ์ ต่อ ส.ป.ก. หรือ ส.ป.ก. จังหวัด ได้แล้วแต่กรณี แต่ต้องถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ แต่ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนพิจารณาอุทธรณ์ย่อมสิ้นสุดลง และล่วงพ้นขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ 319/2551

# หมวด 5

# บทกำหนดโทษ

# (มาตรา 47 ถึง มาตรา 48)

## *หมวด 5*

## *บทกำหนดโทษ*

## *(มาตรา 47 ถึง มาตรา 48)*

***มาตรา 47 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ***

**<u>คำอธิบาย</u>**

คำว่า “ขัดขวาง” จำเลยทั้งสองเป็นผู้ให้คนต่างด้าว สัญชาติลาวจำนวน 20 คน โดยสารรถยนต์จากตำบลนาตาล กิ่งอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อไปส่งที่จังหวัดปทุมธานี โดยรู้ว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นคนต่างด้าวและเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนกฎหมาย การกระทำของจำเลยทั้งสองจึงเป็นความผิดตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้ว ส่วนที่ต่อมาระหว่างทางเจ้าพนักงานตำรวจพบการกระทำผิดของจำเลยทั้งสองเข้าจับกุม แต่จำเลยทั้งสองได้“ขัดขวาง” การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยขับรถยนต์คันที่พาคนต่างด้าวมาหลบหนีและพุ่งเข้ารถยนต์หมายเลขโล่ 27172 นั้น ดังนั้น การที่จำเลยทั้งสองร่วมกัน<u>ขับรถหลบหนีและพุ่งเข้าชนรถยนต์ของทางราชการจนเกิดการเสียหาย</u>นั้น จำเลยทั้งสองมีเจตนาที่จะกระทำขึ้นและได้กระทำในวาระเดียวกัน อันเป็นวิธีการอย่างหนึ่งเพื่อหลบหนีการจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจ จึงเป็นความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามหน้าที่แล้ว[128] การขัดขวางจึงเป็นการทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความสะดวกหรือทำให้ยุ่งยากมากขึ้น เช่น ช่างรังวัดของ ส.ป.ก. จะเข้าไปดำเนินการรังวัดที่ดินในหมู่บ้านหนึ่ง แต่ นาย ก. และ นาย ข. มาทำรั้วล้อมไว้ และติดป้ายไม่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการ เป็นต้น ส่วนคำว่า “ไม่ให้ความสะดวก” มีความหมายไปในทางเดียวกัน เช่น เจ้าหน้าที่สอบถามว่า เจ้าของที่ดินแปลงเลขที่ 1 อยู่หรือไม่ แต่ก็บ่ายเบี่ยงไม่ยอมตอบ เป็นต้น

สรุปได้ว่าจะเป็นความผิดตามมาตรา 47 หากประชาชนขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์

[128] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4045/2545.

เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน เข้าไปทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว หรือกระทำการอย่างอื่นตามที่มาตรา 23 และ 27 บัญญัติไว้ โดยจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

โทษจำคุกหรือโทษปรับ ตามมาตรา 47 เป็นโทษอาญาตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา[129] โดยหลักแล้วก่อนจะดำเนินการลงโทษอาญา จะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล และศาลจะพิพากษาว่ามีความผิดและกำหนดโทษอาญาตามที่ได้บัญญัติไว้นั้น แต่เมื่อพิจารณาบทลงโทษตามมาตรา 47 แล้ว มีลักษณะเป็นความผิดลหุโทษ[130] ซึ่งระบุโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ซึ่งหากผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปรียบเทียบปรับแล้ว คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งการดำเนินการเปรียบเทียบปรับ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 โดยเริ่มกระบวนการตั้งแต่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ตามมาตรา 144[131] อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับไว้ เหมือนอย่างในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 “มาตรา 110/1 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบในเขตกรุงเทพมหานคร และในส่วนภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม...” พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 “มาตรา 89 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือมีโทษปรับสถานเดียว ให้คณะกรรมการ

---

[129] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

(1) ประหารชีวิต

(2) จำคุก

(3) กักขัง

(4) ปรับ

(5) ริบทรัพย์สิน

[130] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102 ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

[131] มาตรา 144 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้น แทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ

(2) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้

หรือคณะอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้...” เป็นต้น

***มาตรา 48 ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ซึ่งออกตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท***

**คำอธิบาย**

หากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว และรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดแบบและขั้นตอนในการปฏิบัติของเจ้าของที่ดินในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 90 วัน หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

**ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยคำว่า “ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”**

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 865/2548**

คดีนี้เป็นคดีแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ที่หากจำเลยซึ่งเป็นนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะต้องรับผิดชอบทางอาญาตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ม.131 ต้องเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับได้ด้วย เมื่อข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของจำเลยกำหนดเรื่องการออกจากงานกรณีเกษียณอายุไว้ให้ลูกจ้างชายเกษียณอายุเมื่อครบอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และลูกจ้างหญิงเกษียณอายุเมื่อครบ 50 ปีบริบูรณ์ ซึ่งแตกต่างกันโดยพิจารณาจากเพศของลูกจ้างแต่เพียงอย่างเดียว และต่อมามีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาบังคับใช้ โดยมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกัน ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของจำเลยเฉพาะส่วนที่ให้ลูกจ้างหญิงเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ จึงขัดต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 15 อันเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ไม่มีผลบังคับใช้ต่อไป จำเลยจะอ้างว่าจำเลยจำต้องปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของจำเลยอันถือเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างไม่ได้ จำเลยเลิกจ้างโจทก์ จึงเป็นการเลิกจ้างที่ไม่มีเหตุผลสมควร ถือเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 49

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3463/2563**

ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 42 มีบทลงโทษตามมาตรา 66 ทวิ ความผิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารได้ตามกฎหมาย และแจ้งคำสั่งให้จำเลยทราบโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะสั่งให้รื้อถอนอาคารตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 42 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ...” ดังนั้น ข้อเท็จจริงว่าอาคารดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ จึงเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นองค์ประกอบความผิดซึ่งต้องบรรยายให้ปรากฏในฟ้องเพื่อนำมาพิจารณาถึงอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มิใช่เป็นรายละเอียดที่โจทก์สามารถนำสืบในชั้นพิจารณาได้ เมื่อฟ้องของโจทก์ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารที่จำเลยดัดแปลงโดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การบรรยายฟ้องจึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดในข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายที่โจทก์ขอให้ลงโทษ ฟ้องของโจทก์จึงไม่สมบูรณ์ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 158 (5)

จะเห็นว่า “การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม” จะต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถบังคับได้ และได้แจ้งให้ทราบโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้นกรณีจะถือว่าเป็น“ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม” ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะต้องได้ความว่าประกาศที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดแบบและขั้นตอนให้บรรดาเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินปฏิบัติตามนั้นต้องเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถปฏิบัติตามได้ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ความผิดตามมาตรา 48 ระบุโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ซึ่งเป็นกรณีโทษปรับสถานเดียว หากผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามมาตรา 37(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่อย่างไรก็ดี ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2565 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 240 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับวันที่ 22 มิถุนายน 2566 เป็นต้นไป) เว้นแต่บทบัญญัติแห่งมาตรา 37 และมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ความเป็นมาของการออกพระราชบัญญัติฯ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับ

แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือจะต้องรับโทษที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ถ้ากฎหมายกำหนดโทษปรับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ แต่ผู้มีฐานะยากจนและไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้ก็จะถูกกักขังแทนค่าปรับนับเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเมื่อพิจารณาถึงข้อห้ามหรือข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว เห็นว่ามีข้อห้ามจำนวนมาก ถือเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสร้างภาระอันเกินสมควรแก่ประชาชน ซึ่งมีกฎหมายตราออกมากำหนดให้การกระทำเป็นความผิดมากขึ้น หลายกรณีทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้กระทำความผิดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ บางกรณีกระทำไปเพราะความยากจนข้นแค้น ทำให้ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประวัติติดตัวไปตลอด สร้างมลทินหรือรอยด่างพร้อยให้เกิดขึ้นโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนต้องเขาสู่กระบวนการยุติธรรมได้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้บ้าง ถึงแม้ว่าการกำหนดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ แต่โทษไม่จำเป็นต้องเป็นโทษอาญาเสมอไป เพื่อพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับนานาชาติและเกิดประโยชน์กับประชาชน โดยปรับเปลี่ยนโทษอาญาบางประการที่มุ่งปรับเป็นเงินเป็นมาตรการปรับเป็นพินัย เพื่อมิให้มีสภาพโทษทางอาญา และเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำ และฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำให้สอดคล้องกัน โดยกรณีที่ผู้ระทำไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจกำหนดให้ทำงานบริการสังคมแทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับเช่นในคดีอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรติดตัวต่อไป[132] โดยค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น[133]

**<u>การนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาใช้บังคับกับมาตรา 48</u>**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 39 บัญญัติว่า เมื่อพ้นกำหนด 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดไว้ในบัญชี 1 แนบท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนด 365 วันนับแต่

[132] อริยพร โพธิใส “โทษปรับเป็นพินัย : มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา” <u>จุลนิติ</u> (พฤษภาคม-มิถุนายน 2564), น 125-131.

[133] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 36.

วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (25 ตุลาคม 2565) โดยนับแต่วันที่ 24 ตุลาคม 2566 ให้ถือว่าโทษปรับสถานเดียวในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ระวางโทษปรับไว้ไม่เกิน 1,000 บาท นั้นเป็นโทษปรับทางพินัย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหรือศาล แล้วแต่กรณี มีดุลพินิจที่จะพิจารณาถึงเหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำ และฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำให้สอดคล้องกัน อาจจะปรับ 1,000 บาท หรือน้อยกว่า หรือจะกำหนดโทษอย่างอื่นอันเป็นการบริการสังคมแทนก็ได้ หรือกำหนดโทษปรับโดยการผ่อนชำระก็ได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจปรับเป็นพินัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14[134] กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ แต่ถ้ามิได้บัญญัติไว้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจปรับตามมาตรา 48 ไว้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจปรับเป็นพินัยได้ รัฐมนตรีผู้รักษาการพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะต้องประกาศกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่นั้น

[134] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด.

***พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532***
***ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 8 กันยายน 2532***
***บัญญัติมาตราเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518***
***ดังต่อไปนี้***

***มาตรา 14 ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาเนื่องจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ การโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวมิให้นำความในมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับ และให้ดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน***

***บรรดานิติกรรมใด ๆ ที่ได้กระทำเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้คงมีผลใช้ได้ต่อไป***

**<u>คำอธิบาย</u>**

กรณีนี้เป็นการอธิบายถึงการโอนที่ราชพัสดุมาเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก. มีหนังสือที่ กษ 1204/8239 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2532 เรื่อง การโอนที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ถึง อธิบดีกรมธนารักษ์ สรุปความได้ว่า เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว ส.ป.ก. จึงขอให้กรมธนารักษ์ดำเนินการโอนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ด้วย อนึ่ง ส.ป.ก. ได้แจ้งให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบ พร้อมทั้งได้มอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการทำนิติกรรมจดทะเบียนรับโอนที่ดินตามมาตรา 14 ดังกล่าว โดยประสานงานกับราชพัสดุจังหวัด เพื่อดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปแล้ว โดยที่หนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ 1204/8240 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2532 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียน อธิบดีกรมที่ดิน กล่าวโดยสรุปได้ว่า ส.ป.ก. อ้างว่าตามมาตรา 36 ทวิ “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวล

กฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่ง ส.ป.ก. ขอให้กรมที่ดินแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและอำเภอต่างๆ ได้ทราบ และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ในการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 14 และมาตรา 36 ทวิ ดังกล่าวตามสมควร การโอนกรรมสิทธิ์นี้ คู่สัญญาฝ่าย ส.ป.ก. มีการมอบหมายตามหนังสือที่ กษ 1204/ว 571 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2532 เรื่อง การโอนที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินตั้งอยู่ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการรับโอนที่ราชพัสดุตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ส.ป.ก. จึงขอมอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจในการทำนิติกรรมจดทะเบียนรับโอนที่ดินตามมาตรา 14 ดังกล่าว ตลอดจนให้ถ้อยคำต่าง ๆ แก่เจ้าพนักงานที่ดินจนเสร็จการ ทั้งนี้ โดยให้ประสานงานกับราชพัสดุจังหวัดเพื่อดำเนินการโอนตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ข้างฝ่ายกระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค 0407/ว 11 ลงวันที่ 30 มกราคม 2533 เรื่อง การโอนที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวโดยสรุปได้ว่า กระทรวงการคลังขอมอบอำนาจให้ราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้แทนในการทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดตามมาตรา 14 แห่งกฎหมายดังกล่าวในนามกระทรวงการคลังได้จนเสร็จการด้วยการขอให้ราชพัสดุจังหวัดดำเนินการต่อไปและแจ้งผลให้กรมธนารักษ์ทราบด้วย เมื่อปรากฏว่า ส.ป.ก. กับกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ขับเคลื่อนดำเนินการในเรื่องที่ราชพัสดุโอนเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ต่อมากรมที่ดินได้ดำเนินการตาม ด้วยการมีหนังสือ ที่ มท 0710/ว 15629 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2534 เรื่อง การจดทะเบียนโอนที่ราชพัสดุตามมาตรา 14 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร) กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรมที่ดินแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมถือปฏิบัติ ดังนี้ 1. เมื่อกระทรวงการคลังได้ขอให้ดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ราชพัสดุตามนัยดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนในประเภท “โอนตามกฎหมาย (มาตรา 14 วรรคแรกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532)” 2. เนื่องจากการจดทะเบียนโอนที่ราชพัสดุเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการจดทะเบียนที่ไม่มีทุนทรัพย์ซึ่งต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแปลงละ 40 บาท ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 (7) (จ) แต่ในการจดทะเบียนโอนที่ราชพัสดุกรณีนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายใดเป็นผู้เสียหรือต้องเสียทั้งสองฝ่าย คู่กรณีจึงชอบที่จะตกลงกันให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมได้ ดังนั้น หากคู่กรณีตกลงกันให้ ส.ป.ก. เป็นผู้เสีย การจดทะเบียนดังกล่าวก็ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา 38 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประมาณ 4 เดือนต่อมากรมธนารักษ์มีหนังสือที่ กค 0407/ว 27 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 โดยมีหนังสือถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรมธนารักษ์กับ ส.ป.ก. เพื่อให้ ส.ป.ก. เป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมทั้งหมดในการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้ ส.ป.ก. ตามมาตรา 14 ดังกล่าวข้างต้น และกรมธนารักษ์มีหนังสือ ที่ กค 0407/8716 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532) ถึง เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แจ้งว่า กรมธนารักษ์เห็นชอบตามที่ ส.ป.ก. แจ้งว่า ส.ป.ก. เป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมทั้งหมดในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าว และแจ้งให้ราชพัสดุจังหวัดทราบและถือปฏิบัติ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีความหมายอย่างไร เห็นว่า กรณีนี้ ส.ป.ก. ได้หนังสือที่ กษ 1204/ว 667 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2534 เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ว่าหมายถึง ค่าคำขอและค่าประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนด้วย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการสุดท้ายมีว่า การนำเอกสารสิทธิไปจำนองกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมด้วยหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า กรณีนี้กรมที่ดินมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0710/ว 15576 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2534 เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎกระทรวงฉบับที่ 40 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด เพื่อซักซ้อมความเข้าใจเพื่อเป็นแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้ 1.ในกรณีที่มีผู้มาขอจดทะเบียนจำนองและผู้รับจำนองเป็นสถาบันการเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยอ้างว่าเป็นการจำนองสำหรับการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้ในหนังสือสัญญาจำนองว่า “จำนองเพื่อเป็นประกันหนี้การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรที่...มีต่อผู้รับจำนอง” แล้วจึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนตามกฎกระทรวงฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 40 (พ.ศ. 2534) ฯ ข้อ 2 (7) (ค) กล่าวคือ ร้อยละ 0.5 แต่อย่างสูงไม่เกิน 100,000 บาท หากคู่กรณีให้ระบุในหนังสือสัญญาจำนองว่า “จำนองเพื่อเป็นประกันหนี้การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรรวมทั้งหนี้สิ้นอื่น ๆ ด้วย” หรือข้อความอื่นทำนองเดียวกัน แม้ผู้รับจำนองจะเป็นสถาบันการเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ตาม ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎกระทรวงดังกล่าว ร้อยละ 1 แต่อย่างสูงไม่เกิน 200,000 บาท และถ้าคู่กรณีจะให้ระบุในหนังสือสัญญาจำนองต่างไปจากที่ได้กล่าวข้างต้นโดยจะให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ร้อยละ 0.5 ก็ให้ส่งเรื่องไปยังกรมที่ดินเพื่อพิจารณาก่อนเป็นราย ๆ ไป 2. กรณีการจำนองซึ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รับจำนอง ถ้าคู่กรณีตกลงกันให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นฝ่ายเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนั้นย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา 41 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525 ไม่ว่าการจำนองนั้นจะเป็นการประกันหนี้การให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าคู่กรณีตกลงกันให้ทั้งสองฝ่ายหรือผู้จำนองฝ่ายเดียวเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียม ผู้จำนองก็มีหน้าที่ต้องเสียมิได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด เพราะตามมาตรา 41 วรรคสองพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ ยกเว้นค่าธรรมเนียมให้เฉพาะในกรณีที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้เสียเท่านั้น ส่วนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหาได้รับยกเว้นด้วยไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้จำนอง ร้อยละ 0.5 หรือร้อยละ 1 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 40 (พ.ศ. 2534) ฯ ข้อ 2 (7) (ค) แล้วแต่กรณี

***มาตรา 15 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้***

**<u>คำอธิบาย</u>**

การรักษาการในกรณีที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหากมีปัญหาหรือประเด็นที่จะต้องพิจารณาหรือกระทำการในเรื่องดังกล่าวให้ปรึกษาหารือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

# ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา
# ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
# และคำพิพากษาประกอบคำอธิบายที่น่าสนใจ

# *ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ คำพิพากษาประกอบคำอธิบายที่น่าสนใจ*

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 1 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 282/2518 เรื่อง ตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน) | |
| หมวด 1 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 781/2535 เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน | |
| หมวด 1 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 256-257/2538. เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 1 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512 เรื่อง การตีความมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี) | |
| หมวด 1 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 561/2542 | |
| หมวด 1 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11718/2553 | |
| หมวด 1 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5537/2561 | |
| หมวด 1 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2558 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 1 | หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.4/44948 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2565 แจ้งตอบ ส.ป.ก. เรื่อง ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คปก. ในฐานะคณะกรรมการบริหารกองทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 414/2559 เรื่อง การนับองค์ประกอบองค์ประชุม และการลงมติของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 797/2540 เรื่อง องค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 213/2516 เรื่อง ฐานะของกรรมการควบคุมการขนส่งในกรณีมอบหมายให้ผู้อื่นมาประชุมแทน | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1545/2555 เรื่อง การมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 74/2554 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 502/2554 เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 416/2551 เรื่อง การนับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 7/2531 เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 (คณะกรรมการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้วตามมาตรา 110 มีอำนาจดำเนินงานต่อไปจนกว่า | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| | คณะกรรมการดำเนินงานฯ ชุดใหม่ เข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่) | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 266/2544 เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของผู้จัดการบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 282/2548 เรื่อง การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ ในขณะเดียวกัน | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 526/2544 เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 605/2545 เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 263/2525 เรื่อง ขอหารือเกี่ยวกับการลาออกของกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 835/2555 เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับการลาออกของกรรมการตรวจรับพัสดุ กรณีสำนักงานสถิติแห่งชาติ | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 78/2554 เรื่อง การลาออกด้วยวาจาของผู้อำนวยการองค์การสวนพฤกษศาสตร์ต่อที่ประชุมคณะกรรมการ อ.ส.พ. | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 160/2542 เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และการแต่งตั้งกรรมการแทน | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 372/2525 เรื่อง หารือเกี่ยวกับการขอลาออกของประธานกรรมการองค์การเหมืองแร่ | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1209/2565 เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีผู้บังคับการซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 534/2553 เรื่อง การเรียกคืนเบี้ยประชุมของกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในกรณีการประชุมที่ไม่ครบองค์ประกอบตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 | |
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 585/2543 เรื่อง หารือกรณีบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในกรรมการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในขณะเดียวกันสองตำแหน่ง | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 335/2520 เรื่อง อำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | |
| หมวด 2 | ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 203/2520 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | |
| หมวด 2 | ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 186/2544 เรื่อง สถานะทางกฎหมายของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 | |
| หมวด 2 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.76/2547 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.298/2551 | |
| หมวด 2 | หนังสือเวียนสำนักงาน กพร. ด่วนที่สุด ที่ นร 1206/99 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560 ตอบข้อหารือกรมอุตุนิยมวิทยา เรื่อง ความแตกต่างระหว่างปฏิบัติราชการแทนและรักษาราชการแทน | |
| หมวด 2 | หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร ที่ นร 1206/33 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2564 เรื่อง ข้อหารือกรรมการโดยตำแหน่งมอบหมายผู้แทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ กกท. | |
| หมวด 2 | หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร ด่วนที่สุด ที่ นร 1206/91 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2561 เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับการมอบอำนาจ | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2563 ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ ว 501 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2563. เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “มอบหมาย”และ “มอบอำนาจ” | |
| หมวด 2 | หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ.1204/ว 1603 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2549 เรื่อง การเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด | |
| หมวด 2 | หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0408.4/48955 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2560 ตอบข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการจ่ายเงินเบี้ยประชุมกรรมการ | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 2 | หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0406.4/07934 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง ขอหารือเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 282/2518 เรื่อง ตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน) | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 461/2521 เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน รวม 3 ฉบับ | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 313/2525 เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน) | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 150/2539 เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 488/2531. เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 343/2545 เรื่อง หารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 339/2560 เรื่อง กรมป่าไม้ขอหารือประเด็นข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานของกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกระทบต่อสิทธิในการยื่นคำขอใช้พื้นที่ของเอกชนในพื้นที่ที่เคยได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 214/2538 เรื่อง ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2532 | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 333/2564 เรื่อง การเพิกถอนที่ดินออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2549 เรื่อง กรมที่ดินหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของป่าสงวนแห่งชาติ | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 694/2536 เรื่อง ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดิน | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 791/2548 เรื่อง หารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 769/2553 เรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 206/2538 เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ 391/2534 เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. (ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดิน ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์ไปจัดให้มีการใช้ประโยชน์ได้เพียงใด) | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 142/2522 เรื่อง การกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 388/2540 เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 122/2518 เรื่อง การออกพันธบัตรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 319/2518 เรื่อง การตีความมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 115/2544 เรื่อง การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 243/2519 เรื่อง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และการลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 35/2526 เรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) | |
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 436/2536 เรื่อง การขอทบทวนปัญหาการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1347/2563 เรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรณีที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | |
| หมวด 3 | คำสั่งคำร้องศาลปกครองสูงสุดที่ 15/2549 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 492/2502 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.59/2546 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.286/2555 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.283/2554 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.892/2555 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 367/2553 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 492/2502 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 369/2539 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.286/2555 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1340/2546 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7438/2540 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4841/2560 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2070/2523 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8921/2558 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4049/2552 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8686/2554 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6540/2557 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5172/2560 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11165/2558 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 679/2558 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9152/2557 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6540/2557 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6527/2561 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5211/2560 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5773/2534 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 13026/2558 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8222/2553 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2419/2552 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10669/2546 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1876/2542 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6042/2551 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4823/2548 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2919/2545 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1417/2542 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2828/2541 | |
| หมวด 3 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 13450/2558 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 3 | รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 3/2533 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2533 | |
| หมวด 3 | รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 9/2532 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2532 | |
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 226/2553 เรื่อง การรับพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 | |
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 480/2548 เรื่อง ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน | |
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 305/2563 เรื่อง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืออสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 465/2546 เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 | |
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 240/2565 เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 | |
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 645/2543 เรื่อง แนวทางปฏิบัติ กรณีผู้ถูกเวนคืนยื่นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 | |
| หมวด 4 | ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 319/2551 เรื่อง ผลของการถอนอุทธรณ์เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นลง กรณีการถอนอุทธรณ์ผลการประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ | |
| หมวด 4 | คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1452/2559 | |

| หมวด | ความเห็น และ คำพิพากษา ที่เกี่ยวข้อง | เอกสารประกอบคำอธิบาย |
|---|---|---|
| หมวด 5 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4045/2545 | |
| หมวด 5 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 865/2548 | |
| หมวด 5 | คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3463/2563 | |

# บรรณานุกรม

## หนังสือและเอกสารอื่น

โกวิทย์ พวงงาม. การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2548.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524.

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ์, “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ประยูร กาญจนดุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สุทธิพร จีรพันธุ, “การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย,” ฉบับที่ 263. เอกสารปฏิรูปที่ดิน. (2540).

สุเนติ คงเทพ. คำอธิบายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นนทบุรี: อมรินทร์ บุ๊ค เซ็นเตอร์, 2564.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กฎหมาย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง บันทึกข้อตกลง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2562.

_____. คู่มือการปฏิบัติงานในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม :กรุงเทพมหานคร, 2562.

_____. คู่มือการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) : กรุงเทพมหานคร.

_____. แนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของ ส.ป.ก: กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “องค์ความรู้การจำแนกผู้รักษาการตามกฎหมาย” รายงานข้อมูลการจัดทำองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 , กันยายน 2557..

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร,

https://dspace.bru.ac.th/xmlui/bitstream/handle/123456789/3877/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%2014.pdf?sequence=14&isAllowed=y, 29 ตุลาคม 2565.

“ผลผลิตเกษตรกรรมที่สำคัญในประเทศไทย” https://www.geocities.ws/sci123th/science.html, 10 พฤศจิกายน 2565.

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ “การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ” https://kb.psu.ac.th, 10 พฤศจิกายน 2565.

วิษุวัษ ตันมี, “ความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ” https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13497.pdf, 20 ตุลาคม 2565

“สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” http://203.114.121.13:8085/ebook/Storage/84/download/part_2.pdf, 10 พฤศจิกายน 2565.

## คณะผู้จัดทำ

**ที่ปรึกษา**

| | |
|---|---|
| 1. ดร.วิณะโรจน์ ทรัพย์ส่งสุข | เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม |
| 2. นายสุรชัย ยุทธชนะ | รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม |

**ผู้จัดทำ**

| | |
|---|---|
| 1. นายปรีชา ลิ้มถวิล | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย |
| 2. นายวรภพ ช่วยนุกูล | นิติกรชำนาญการพิเศษ |
| 3. นางเพลินพิศ ชูเชื้อ | นิติกรชำนาญการ |
| 4. นางสาวนันท์นภัส นิธิเมธธีรนนท์ | นิติกรชำนาญการ |
| 5. นายกฤตภาส เจริญเกียรติ | นิติกรชำนาญการ |
| 6. นางสาวอรภา ประกอบการดี | นิติกรชำนาญการ |
| 7. นายฤทธิธรรม จันทวีระ | นิติกรชำนาญการ |
| 8. นางสาวจิตราพร สิงหโกวินท์ | นิติกรปฏิบัติการ |

***วิสัยทัศน์***

"องค์การทันสมัยในการจัดการการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร"

***พันธกิจ***

1.จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ผู้ยากไร้ หรือสถาบันเกษตรกร และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

2.ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้มีความสามารถในการผลิตและการจัดการผลผลิตทางการเกษตร

3.พัฒนาองค์การด้วยนวัตกรรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้คู่คุณธรรม

**จัดทำโดย สำนักกฎหมาย**
**สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**