

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๓๐๔/๑๔๐๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาตการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินย้อนหลังของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการที่คณะกรรมการได้อนุญาตการทำนิติกรรมย้อนหลังไปแล้วจะมีผลเพียงใด

ข้อเท็จจริงตามหนังสือที่แจ้งไปมีว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย” แต่ในการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นครั้งแรกในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก การประสานงานระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับกรมที่ดินยังไม่คล่องตัวทำให้เจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ที่เป็นเขตปฏิรูปที่ดินของจังหวัดดังกล่าวอนุญาตจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปโดยไม่ทราบว่าจะต้องขออนุญาตคณะกรรมการก่อนเป็นจำนวน ๓๔๔ ราย จึงขัดกับมาตรา ๒๘ ดังกล่าว

เมื่อ ส.ป.ก.ติดต่อกับกรมที่ดินให้ระงับการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไว้และได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา คณะกรรมการมีมติอนุญาตย้อนหลังให้การทำนิติกรรมนั้นมีผลใช้ได้ตามมาตรา ๒๘ ดังกล่าว แต่กรมที่ดินเห็นว่าเพื่อให้การทำนิติกรรมที่คณะกรรมการลงมติย้อนหลังมีผลใช้ได้โดยไม่เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติขึ้นอีกในภายหน้า ควรจะมีการตีความเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ในการอนุญาตการทำนิติกรรมย้อนหลังไว้เป็นหลักฐาน ส.ป.ก.จึงเสนอปัญหาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏว่า ในเรื่องนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงแต่มีมติให้ ส.ป.ก.หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตย้อนหลังได้หรือไม่ ถ้าสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากระทำได้ ก็ให้ถือว่าคณะกรรมการอนุญาต

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ห้ามมิให้มีการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ภายในระยะเวลาสาม ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕^๒ ใช้บังคับ ทั้งนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ผลของการฝ่าฝืน มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งดังกล่าว มีบัญญัติไว้เพียงในมาตรา ๒๔ วรรคสองว่า ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นถ้ามีการฝ่าฝืนดังกล่าว และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิด ความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจสั่งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้น ด้วย จึงเป็นที่เห็นได้ว่า การห้ามตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ถ้ามีการฝ่าฝืนก็ไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำ ไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา ๒๔ วรรคสอง บัญญัติ ไว้ ถ้าคณะกรรมการ ฯลฯ อนุญาตให้ทำได้ ก็ย่อมจะบังคับตามมาตรา ๒๔ วรรคสองอีกไม่ได้ ดังนั้นการอนุญาตหรือไม่อนุญาตในเรื่องนี้จึงอยู่ที่คณะกรรมการ ฯลฯ จะประสงค์ให้มีผลตาม มาตรา ๒๔ วรรคสอง หรือไม่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๒๔ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน ความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

^๒ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๐