

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาการจัดที่ดินของนิคมสหกรณ์ลำเข้าไปในแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม *

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๖๗๘ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากที่ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น ๒ ฉบับ เพื่อนำที่ดินในบริเวณอำเภอท่าชะงะ จังหวัดชุมพรมาจัด ให้แก่ราษฎร คือ

๑. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอท่าชะงะ จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๑๓

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอท่าชะงะ และอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้ง อำเภอ

ที่ดินที่จะดำเนินการจัดให้แก่ราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๒ ส่วนหนึ่งเป็น ป่าไม้ถาวร ป่าที่จะดำเนินการหมายเลข ๘๙ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๓ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๖ ให้จำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวร เพื่อให้เป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ มอบที่ดินแปลงที่ ๑ และ ๒ เนื้อที่ประมาณ ๓๒,๗๗๕ ไร่ ให้ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน โดยที่ที่ดินที่ได้มีการจำแนกออก จากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท ที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าว

เมื่อ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า ได้มีการจัดที่ดินบริเวณ ใกล้เคียงให้แก่ราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอท่าชะงะ จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๑๓ และได้มีการจัดสรรที่ดินออกนอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ลำเข้ามาในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๑๖๘ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๗,๘๖๐ ไร่ โดยได้มีการออก น.ส. ๓ ก จำนวน ๓ แปลงและ โฉนดที่ดินจำนวน ๑๘ แปลงไปแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพรจึงได้มีมติในการ ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ให้นิคมสหกรณ์ดำเนินการเฉพาะในเขตที่มี

* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๗๒ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ เท่านั้น และต่อมาในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ได้มีมติเห็นควรให้ชะลอการจัดและรอนโยบายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงว่า ได้ดำเนินการจัดที่ดินออกนอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ จึงได้เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ ที่ห้ามหน่วยงานต่างๆ ขยายพื้นที่ดำเนินการจัดที่ดิน เว้นแต่การจัดที่ดินในกรณีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์สามารถขยายพื้นที่ดำเนินการในส่วนที่จัดที่ดินเกินแนวเขตนิคมสหกรณ์ไปได้ โดย ส.ป.ก. ได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าข้อเสนอของกรมส่งเสริมสหกรณ์ยังคงมีปัญหาข้อกฎหมายว่าที่ดินในส่วนดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. แล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีมีนโยบายเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรและอนุมัติตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์เสนอ ส.ป.ก. ก็จะได้พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ต่อไป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือร่วมกับ ส.ป.ก. เพื่อหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าว และทั้งสองหน่วยงานมีความเห็นว่าความเดือดร้อนของราษฎรเกิดจากปัญหาการดำเนินการของทางราชการในอดีต ไม่ได้เกิดจากการกระทำของราษฎร หากจะเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ราษฎรได้รับจากนิคมสหกรณ์และนำไปปฏิรูปที่ดินจะไม่เป็นธรรมกับราษฎร อย่างไรก็ตาม การขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อขยายพื้นที่ดำเนินการยังมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ส.ป.ก. จึงได้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้ว มีความเห็นแตกต่างกัน และไม่มีข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้ ส.ป.ก. นำมาจัดภายหลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่ และการไม่นำที่ดินส่วนที่มีปัญหามาดำเนินการจะขัดกับข้อเท็จจริงที่ได้นำที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จึงมีมติให้ ส.ป.ก. นำปัญหาดังกล่าวหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

ส.ป.ก. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หาก ส.ป.ก. จะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาว่า การที่ ส.ป.ก. ยังมีได้นำพื้นที่ที่นิคมสหกรณ์ฯ ดำเนินการออกนอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากมีการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นอยู่แล้ว และขอทบทวนมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อขอส่งพื้นที่ดังกล่าวคืนคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จะมีผลทำให้ที่ดินไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่

ประเด็นที่สอง หาก ส.ป.ก. ไม่อาจดำเนินการส่งพื้นที่คืนได้ จะต้องดำเนินการในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวประการใด เพื่อที่จะให้นิคมสหกรณ์ฯ สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้กับราษฎรได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับมอบที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจำแนกเป็นพื้นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรมาดำเนินการจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งในบริเวณดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการสำรวจและวางผังจัดที่ดินมาก่อนแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ และทำการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยใช้แผนที่จำแนกประเภทที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินและสภาพภูมิประเทศจริงเป็นหลักในการดำเนินการแต่ไม่ได้มีการวางรอบ - กันเขตที่ดินบริเวณดังกล่าว ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการวางรอบ - กันเขตและพบว่ามีส่วนที่บางส่วนเกินแนวเขตนิคมสหกรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดชุมพร และสำนักงานป่าไม้จังหวัดชุมพรตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ และปรากฏข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันทั้งสามหน่วยงานว่า มีพื้นที่ที่จัดสรรให้กับราษฎรบางส่วนอยู่นอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิวจังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ

กรณีตามข้อหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยผลของการตราพระราชกฤษฎีกายังไม่มีผลทำให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินจนกว่า ส.ป.ก. จะมีความประสงค์จะนำที่ดินมาใช้

^๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ได้ให้เป็นเขตปฏิรูปให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักโดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เพื่อการปฏิรูปที่ดิน^๒ สำหรับเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย^๓ โดยเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการจะเป็นบริเวณที่ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้^๔ ในกรณีตามข้อหาหรือนี้เป็นการนำที่ดินของรัฐประเภทที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวรมาดำเนินการ จึงเป็นการที่ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๖ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และถือว่า ส.ป.ก. จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็ต่อเมื่อได้ที่ดินมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^๖

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพรให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ และต่อมาคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ มอบที่ดินของรัฐที่ได้มีการจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๖ ในท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพรให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีจึงเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามมาตรา ๒๖ (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๙๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖)

^๓ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

^๔ บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)

^๕ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

เพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ จึงเป็นกรณีที่รัฐนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย แต่การที่จะถือว่า ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาดำเนินการและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ ดังกล่าวกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปที่มีอำนาจใช้สอย จำหน่ายหรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามมาตรา ๑๓๓๖^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ ส.ป.ก. นำเอาที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบให้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การได้รับที่ดินดังกล่าวมาจึงยังไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เพราะ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดิน และในความเป็นจริงมีนิคมสหกรณ์จัดล้าเข้ามาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวแล้วจึงเป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. ไม่อาจเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติให้นำพื้นที่ทั้งหมดจำนวน ๓๒,๗๗๕ ไร่ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ นั้น เป็นการมีมติบนพื้นฐานข้อมูลว่า ที่ดินดังกล่าวมิได้มีหน่วยงานใดของรัฐเข้าไปดำเนินการและมีความเหมาะสมที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ต่อมาเมื่อมีการสำรวจที่ดินในพื้นที่เพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปดำเนินการจัดที่ดินในที่ดินบางส่วนให้แก่ประชาชนแล้ว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินและไม่อาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เพราะมีหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในพื้นที่อยู่ก่อน เมื่อ ส.ป.ก. ได้รายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้ทราบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็อาจมีมติแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงและส่งพื้นที่ดังกล่าวคืนให้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อให้มีมติส่งมอบพื้นที่ให้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ต่อไปได้

^๔ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

^๕ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า ส.ป.ก. ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และสามารถดำเนินการส่งพื้นที่คืนได้แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘