เรื่องเสร็จที่ ๓๕๖/๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๑/๑๗๐๗๓ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจในการจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในรูปของนิคมสร้างตนเอง ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แต่ตามมาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี นอกจากนี้ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการควบคุมดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเรียกเก็บค่าบำรุงตามสมควรแก่กิจการนั้น ๆ ในเขตนิคมฯด้วย

เนื่องจากขณะนี้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตนิคมเพื่อดำเนินการกิจการเหมืองแร่ การขุดดินลูกรัง และอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆตามมาตรา ๑๔ โดยเหตุที่ที่ดินภายในเขตนิคมเป็นที่ดินของรัฐ การที่ผู้ใดจะเข้าไปหาประโยชน์โดยการฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีเสียก่อน เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แต่กรณีที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ที่มีอยู่ก่อนการจัดตั้งนิคม หรือภายหลังการจัดตั้งนิคม ซึ่งผู้ได้มาทั้งสองกรณีอ้างว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรม ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ซึ่งตามปัญหาดังกล่าว กรมอัยการและกรมที่ดินมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองกรณี คือ กรมอัยการมีความเห็นว่าที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) แม้จะได้ออกก่อนหรือภายหลังการจัดตั้งนิคมก็ตาม แต่เอกชนก็หามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ ดังนั้นที่ดินดังกล่าวยังถือว่าเป็นของรัฐ กรมประชาสงเคราะห์สามารถนำมาจัดสรรในรูปของนิคมสร้างตนเองได้ และอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ยังมีอำนาจควบคุมดูแลรักษาและกำหนดให้ผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องขออนุญาตการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตนิคมและปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด ส่วนกรมที่ดินมีความเห็นว่าที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) เป็นที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครองการได้มาซึ่งผลประโยชน์ ไม่ว่าเชิงพาณิชย์หรือในการส่วนตัว ไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๙หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการอนุญาตตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ กรมที่ดินไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นได้

ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือกรณีปัญหาที่กรมอัยการและกรมที่ดินมี

ความเห็นแตกต่างกันว่า ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ไม่ว่าจะออกก่อนหรือภายหลังการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง เมื่อผู้มีสิทธิครอบครองหรือบุคคลใดจะเข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินหรือใช้ทรัพยากรในเชิงพาณิชย์ จะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์และเสียค่าบำรุงกิจการนิคมตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ส่วนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินจะต้องขออนุญาตและเสียค่าบำรุงกิจการนิคมเฉพาะค่าใช้ถนนของนิคมให้กรมประชาสงเคราะห์ นั้น จะถูกต้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์ กรมอัยการ และกรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐบาลนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนเพื่อเป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพในที่ดินนั้นได้โดยการจัดตั้งเป็นนิคมขึ้น ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมต้องเป็นสมาชิกนิคมที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพตามนัยมาตรา ๘[๒] และมาตรา ๒๒[๓] หรือมาตรา ๓๕[๔] การใช้ที่ดินของสมาชิกนิคมจะต้องเข้า

---

[๑]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

[๒]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

[๓]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๒๒ ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดีและเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด

(๔) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบการเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นตนเอง หรือมีแต่เล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

(๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั่นพอแก่การครองชีพ

[๔]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๓๕ ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินกำหนด

(๓) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพได้

(๔) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๕) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

ทำประโยชน์เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่กำหนดตามมาตรา ๙[๕] เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์โดยถูกต้องแล้ว ก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เพื่อนำไปแสดงขอออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.๓ สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อไปตามมาตรา ๑๑[๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ประชาชนและการได้รับสิทธิในที่ดินในเขตนิคมตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนที่ยังไม่มีสิทธิในที่ดินเป็นสำคัญ ประกอบกับการที่มาตรา ๑๘[๗] แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ผู้ที่จะต้องรื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากเขตนิคม ได้แก่ผู้ที่ไม่มีสิทธิครอบครองหรืออาศัยในที่ดินภายในเขตของนิคมโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลเท่ากับว่า การจัดตั้งนิคมไม่กระทบกระเทือนสิทธิในที่ดินของประชาชนโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการจัดตั้งนิคม จึงย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้ว่า ต้องการจัดสรรที่ดินของรัฐที่มิได้มีผู้ใดครอบครองอยู่ให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อนในเรื่องเคหสถานและการประกอบอาชีพ ได้มีโอกาสมีที่ดินเป็นของตนเองเป็นหลักแหล่งต่อไป ส่วนสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินนั้นอยู่แล้วมีอยู่อย่างไรก็คงได้รับสิทธิไปดังเดิม มิได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ฉะนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้นำที่ดินของรัฐมาจัดตั้งนิคมขึ้น จึงมีความหมายแต่เพียงว่า ให้รัฐนำที่ดินที่มิได้มีเอกชนเข้าครอบครองและทำประโยชน์โดยมีกฎหมายรับรองการมีสิทธิในที่ดินนั้นโดยชอบอยู่ก่อนแล้วมาดำเนินการเท่านั้น

---

(๖) มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

[๕]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

[๖]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

[๗]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่มีสิทธิครอบครอง หรืออาศัยในที่ดินภายในเขตของนิคมโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องรื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากนิคมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งของอธิบดี

หากไม่ปฏิบัติการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากที่ดินของนิคมได้ โดยผู้นั้นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าเสียหายอย่างใดมิได้

ด้วยเหตุนี้ ที่ดินใดที่มี น.ส.๓ อยู่แล้วก่อนการจัดตั้งนิคม หรือได้รับ น.ส.๓ ภายหลังจากการจัดตั้งนิคม แต่เป็นการได้รับสิทธิต่อเนื่องจากการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก่อนมีการจัดตั้งนิคม ซึ่งเป็นที่ดินที่เอกชนมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมิใช่เป็นที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชนเข้าไปตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพตามความหมายที่บัญญัติในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ผู้ที่ครอบครองที่ดินนั้นอยู่แล้วจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนในกิจการต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากอธิบดีตามมาตรา ๑๕[๘] เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๕ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อธิบดีมีอำนาจปกป้องมิให้มีการบุกรุกถือเอาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะที่ดินของนิคมเท่านั้น

ส่วนผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น เมื่อเป็นที่ดินในเขตนิคมก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และการดูแลทรัพย์สินของนิคมก็อยู่ในอำนาจของอธิบดีที่จะกำหนดเป็นระเบียบขึ้นได้ตามมาตรา ๑๗[๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นประการใด ก็จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๓

---

[๘]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินหรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

[๙]พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคมอันเกี่ยวกับกิจการของนิคม ตลอดจนการปกครองนิคมและกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม