

บันทึก

เรื่อง อำนาจและวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๙๗๗๕ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๑๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปัญหาว่า

๑. การเคหะแห่งชาติจะจัดให้มีคณะกรรมการบริหารขึ้นอีกคณะหนึ่งโดยแต่งตั้งจากบุคคลส่วนหนึ่งที่ดำรงตำแหน่งกรรมการการเคหะแห่งชาติในปัจจุบัน และให้มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่บางเรื่องตามที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติมอบหมาย ได้หรือไม่

๒. ในการสร้างเมืองใหม่หรือเมืองบริวาร การเคหะแห่งชาติจะจัดให้มีส่วนประกอบอื่นๆ ของชุมชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด ร้านค้า ฯลฯ ได้หรือไม่

๓. การเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยจะปรับปรุงเฉพาะบางส่วน แต่มิได้รื้อตัวที่อยู่อาศัยเดิม ตลอดจนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยมิได้รื้อล้างลงทั้งหมด ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนการเคหะแห่งชาติแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดให้มีคณะกรรมการบริหารซึ่งมิใช่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๑๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น ตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติไว้ในข้อ ๑๓^๑ เพียงคณะเดียว และตามข้อ ๑๖^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้กล่าว การวาง

^๑ ข้อ ๑๓ ให้มีคณะกรรมการของการเคหะแห่งชาติคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ” ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ทั้งนี้ไม่รวมผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่ง

^๒ ข้อ ๑๖ ภายใต้อำนาจข้อ ๒๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๔ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการเคหะแห่งชาติ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ดำเนินกิจการตามข้อ ๘ และวางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว

(๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ

นโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๑๓ เท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติอื่นใดในประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดอื่นหรือคณะอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติมอบหมาย นอกจากนี้ข้อ ๒๓^๓ และข้อ ๒๔^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ ดังกล่าวยังได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า การบริหารกิจการของการเคหะแห่งชาติและกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติเท่านั้น ฉะนั้น การเคหะแห่งชาติจึงไม่อาจจัดให้มีคณะกรรมการบริหารขึ้นได้

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า ในการสร้างเมืองใหม่หรือเมืองบริวาร การเคหะแห่งชาติจะจัดให้มีส่วนประกอบอื่นๆ ของชุมชน เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด ร้านค้า ฯลฯ ได้หรือไม่ นั้น ตามข้อ ๓ (๑) และ ๓^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีซึ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ และประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน และข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้นิยามคำว่า “เคหะ” ให้

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอนพนักงาน ระเบียบวินัยการลงโทษพนักงานและการร้องทุกข์

(๔) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของผู้ว่าการ ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจของผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไ้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) วางข้อบังคับว่าด้วยจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน บำเหน็จของพนักงาน

(๖) วางข้อบังคับเกี่ยวกับเงินสะสมของพนักงาน

(๗) วางข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่นๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว

ข้อบังคับว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นๆ ที่คณะกรรมการวางขึ้นตาม (๗) นั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้

^๓ ข้อ ๒๓ ผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการเคหะแห่งชาติให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่งและลูกจ้าง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบในการจัดการและดำเนินการของการเคหะแห่งชาติ

^๔ ข้อ ๒๔ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้ว่าการเป็นผู้กระทำการในนามของการเคหะแห่งชาติและเป็นผู้กระทำการแทนการเคหะแห่งชาติ และเพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบอำนาจในตัวแทนของการเคหะแห่งชาติที่ได้ตั้งขึ้นตามข้อ ๔ หรือบุคคลใดๆ ปฏิบัติการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

ในกรณีที่มีข้อบังคับซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตามข้อ ๑๖ (๔) กำหนดว่า นิติกรรมใดผู้ว่าการจะกระทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน บรรดานิติกรรมที่ผู้ว่าการทำขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันการเคหะแห่งชาติ เว้นแต่กรรมการจะให้สัตยาบัน

^๕ ข้อ ๓ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายความว่า “อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดิน ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย” ประกอบกับข้อ ๘ (๘)^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๓๑๖) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจประกอบกิจการอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ ฉะนั้น การจัดสร้างเมืองใหม่หรือเมืองบริวารโดยจัดให้มีส่วนประกอบอื่นๆ อันจำเป็นสำหรับชุมชนตามหลักวิชาการผังเมือง จึงอยู่ในขอบข่ายวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าการเคหะแห่งชาติอาจจัดให้มีส่วนประกอบอื่นๆ ของชุมชนได้

๓. สำหรับปัญหาที่ว่า การเคหะแห่งชาติจะทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยจะปรับปรุงเฉพาะบางส่วนแต่มีได้รื้อถอนที่อยู่อาศัยเดิมตลอดจนการปรับแหล่งเสื่อมโทรมโดยมิได้รื้อล้างลงทั้งหมดได้หรือไม่ นั้น ข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจที่จะจัดให้มีซึ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่าซื้อหรือซื้อ และเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว การเคหะแห่งชาติมีอำนาจตามข้อ ๘ (๔)^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๓๑๖) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่จะรื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะด้วย ฉะนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจการเคหะแห่งชาติที่จะเข้าไปรื้อถอนแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะได้ตามขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามข้อ ๓ อย่างไรก็ดี ในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมนั้น การเคหะแห่งชาติย่อมจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อ ๘ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ กล่าวคือ จะต้องเข้าไปดำเนินการรื้อถอนที่อยู่อาศัยเดิม ฉะนั้น การที่การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยปรับปรุงเฉพาะบางส่วนเช่น ปรับปรุงทางเดินเท้า จัดให้มีที่ว่างสาธารณะ จัดน้ำประปาหรือไฟฟ้า จึงไม่เป็นการรื้อแหล่งเสื่อมโทรมตามความหมายของข้อ ๘ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการกระทำนอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประกอบกับเป็นการกระทำที่มิได้เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติในการจัด

^๖ (๘) ประกอบกิจการอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ข้อ ๘ ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้มีซึ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่น เช่าซื้อ หรือซื้อแต่ประการใด ส่วนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยรื้อถอนที่อยู่อาศัยเดิมบางส่วน แม้ว่าจะมิใช่การรื้อล้างลงทั้งหมดนั้น การเคหะแห่งชาติมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการดังกล่าวได้อยู่แล้วตามนับคำตอบข้างต้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐

บันทึกความเห็นแย้งของนายทวิ ฤกษ์จำนง และนายณอม ครูไพศาล
เรื่อง อำนาจและวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ
(เฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม)

ตามที่กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ มีความเห็นว่า การเคหะแห่งชาติไม่อาจทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้ถ้ามิได้มีการรื้อตัวที่อยู่อาศัยเดิมอันเป็นแหล่งเสื่อมโทรม นั้น

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ฝ่ายข้างน้อย ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และเห็นว่าการเคหะแห่งชาติอาจเข้าไปทำการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมได้โดยไม่ต้องมีการรื้อถอนที่อยู่อาศัยเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากความในข้อ ๘ (๔)^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ว่า “รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ” นั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้การเคหะแห่งชาติเข้าไปเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในแหล่งเสื่อมโทรมให้เป็นเคหะได้ และเพื่อการนี้ให้อำนาจรื้อแหล่งเสื่อมโทรม ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ และตามบทนิยามคำว่า “เคหะ” ในข้อ ๒^๒ และข้อ ๓^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว แม้จะไม่มีกร “รื้อ” ก็ย่อมกระทำได้เพราะการรื้อเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุง ยังให้อำนาจกระทำได้ เหตุไฉนการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะโดยไม่มีกรรื้ออันเป็นการใช้อำนาจที่น้อยกว่าจะกระทำได้

(ลงชื่อ) ทวิ ฤกษ์จำนง

(นายทวิ ฤกษ์จำนง)

กรรมการร่างกฎหมาย

(ลงชื่อ) ณอม ครูไพศาล

^๑ ข้อ ๘ ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เคหะ” หมายความว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ของการอยู่อาศัย

^๓ ข้อ ๓ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(นายถนอม ครูไพศาล)
กรรมการร่างกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐