

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์
(ปัญหาตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๑๐๘/๘๗๖๖ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือถึงกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่า ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้อนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์อ่าวลึก เข้าที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อใช้ปลูกปาล์มน้ำมันจำนวน ๓ ราย ในอัตราค่าเช่าไร่ละ ๕ บาทต่อปี โดยอ้างว่าอาศัยอำนาจในการอนุญาตให้เช่าตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๑๕^๑ และมาตรา ๑๖^๒ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เพื่อจะช่วยเหลือให้สมาชิกนิคมซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน ได้เข้าครอบครองทำมาหากินประกอบอาชีพ โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมดังกล่าวเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามความเหมาะสม แต่จะต้องไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่ตามที่กำหนดในมาตรา ๘ ส่วนกรณีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกนิคมขอเช่าที่ดินเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันนั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์น่าจะไม่มีอำนาจอนุญาตให้เช่าได้เพราะเป็นการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อยุติที่แน่ชัดว่าอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจในการอนุญาตให้ผู้เป็นสมาชิกของนิคมเช่าที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกนิคมเช่าที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์ได้หรือไม่ จึงขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวต่อไป

กรมส่งเสริมสหกรณ์อ้างว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่รับผิดชอบจัดสรรที่ดิน

^๑พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๒พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

^๓พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

ของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพ โดยจัดตั้งเป็นนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แต่เนื่องจากที่ดินที่รัฐให้นำมาจัดสรรส่วนมากมีราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนแล้ว ราษฎรเหล่านี้ถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วนก็จะได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ และได้รับจัดสรรที่ดินบริเวณที่ครอบครองอยู่นั้นประกอบอาชีพต่อไปสำหรับราษฎรบางรายมีคุณสมบัติยังไม่ครบถ้วนจะเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แต่ได้ลงทุนปลูกพืชไว้แล้ว หากจะบังคับให้ออกจากที่ดินไปพื้นที่ราษฎรเหล่านี้ย่อมได้รับความเดือดร้อนและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อทางราชการ และมีปฏิกิริยาต่อต้านในที่สุดกลายเป็นปัญหามวลชนมีผลกระทบต่อการดำเนินงานจัดที่ดินไม่บรรลุผลตามเป้าหมายด้วยเหตุนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ พิจารณานุญาตให้ราษฎรดังกล่าวเข้าไปหาประโยชน์ยึดถือครอบครอง ต่อไปชั่วคราวโดยพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ตามความเหมาะสมและเท่าที่จำเป็น ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ เรียกเก็บค่าบำรุงด้วย การดำเนินงานดังกล่าวแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งกับราษฎรได้ดีที่สุด ได้ประโยชน์ในทางรัฐศาสตร์หนึ่ง นอกจากนี้ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ นี้อนุญาตให้ส่วนราชการ เช่น ที่ว่าการอำเภอ โรงเรียน สถานีอนามัย วัด องค์การสาธารณประโยชน์ เข้ายึดถือครอบครอง ปลูกสร้างอาคารสำนักงาน ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในที่ดินที่เห็นว่าไม่เหมาะสมจะทำการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้ สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับประโยชน์จากการบริการทางด้านการปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข การศาสนา ด้วยความสะดวกรวดเร็ว

กรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขอให้หารือเพื่อที่คณะกรรมการ กฤษฎีกา วินิจฉัย มีข้อเท็จจริงว่า นายเลียบ วนจรรุโรจน์ นายดำรง ถิ่นพังงา และนายอรรถพล มนต์ภาณีวงศ์ เข้าไปครอบครองลงทุนปลูกสร้างสวนปาล์มน้ำมัน ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่นี้ ตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีการเข้ายึดถือ บุกรเบิก ก่อสร้าง ครอบครองทำประโยชน์ ต่อเนื่องมาก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตจัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่เนื่องจากบุคคลทั้งสามยังไม่มีคุณสมบัติจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ จึงไม่สามารถอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ ถ้าหากจะให้ออกจากที่ดินย่อมต้องได้รับความเดือดร้อนและอาจต้องเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจากได้ลงทุนปลูกสร้างสวนปาล์มเป็นเงินจำนวนมาก แต่ยังเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ไม่เต็มที่ ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการจัดที่ดินต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องให้บุคคลทั้งสามยึดถือครอบครองที่ดินบริเวณสวนปาล์มเพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ในทรัพย์สินต่อไปโดยขออนุญาตเสียให้ถูกต้อง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ พิจารณานุญาตให้ครอบครองใช้ประโยชน์โดยเสียค่าบำรุงเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สำหรับการควบคุมไม่ให้ขยายขอบเขตและป้องกันการขายสิทธิด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

๑. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ อนุญาตให้นายเลียบ วนจรรุโรจน์ นายดำรง ถิ่นพังงา และนายอรรถพล มนต์ภาณีวงศ์ ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกนิคม

สหกรณ์เข้าครอบครองหาประโยชน์จากสวนปาล์มที่ลงทุนปลูกสร้างในที่ดินเขตจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้หรือไม่เพียงใด

๒. ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้แก่ผู้ใดบ้าง และถ้าเป็นบุคคลที่มีใช้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล จะอนุญาตให้เข้ายึดถือครอบครอง ปลูกสร้างหาประโยชน์ในที่ดินโดยกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ ได้หรือไม่เพียงใด

๓. กรณีที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ครบ ๕๐ ไร่แล้วอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ อนุญาตสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นั้นเข้าไปหาประโยชน์ครอบครองปลูกสร้างในที่ดินนิคมสหกรณ์ได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว^๔ ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดที่ดินให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์โดยจัดตั้งเป็นนิคม^๕ และดำเนินการจัดที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับนิคมสหกรณ์นั้น อธิบดีจะทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร^๖ แต่ไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่^๗ และอธิบดีต้องแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์กับทำประกาศติดไว้ใน ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์ตามที่มาตรา ๓๗ ได้กำหนดไว้ด้วย ส่วนที่ดินที่มีได้จัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์นั้น อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๕^๘ แต่การเข้าไปหาประโยชน์ดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ไม่ขัดต่อ

^๔พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดสรรที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๕พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

^๖พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๓๗ ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินดำเนินการทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร และแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ กับทำประกาศติดไว้ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เจตนารมณ์ในการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๓๗ ด้วย

สำหรับปัญหาทั้ง ๓ ข้อที่กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง เห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๕ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ และจะต้องเป็นการอนุญาตให้เข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่ในระยะเวลายาวนาน เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการที่จะนำที่ดินมาจัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๓๗ เป็นระยะเวลานานเกินสมควร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่อาจอนุญาตให้นายเฉียบ วนจารุโรจน์ นายดำรง ถิ่นพังงา และนายอรรถพล มนต์ภาณวิงษ์เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยปลูกสร้างสวนปาล์มในที่ดินภายในเขตของนิคมสหกรณ์เป็นระยะเวลานานถึงคนละ ๒๐ ปี ตามมาตรา ๑๕ และเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖^๔ ได้ เพราะเป็นการให้เข้าในลักษณะที่ให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในระยะเวลานานเกินสมควร ไม่ใช่เป็นการชั่วคราวดังที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ชี้แจงมา

ปัญหาที่สอง เห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ นั้น อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้แก่ผู้ใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นหรือไม่ก็ตาม แต่การอนุญาตตามมาตรา ๑๕ นี้ ต้องเข้าลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว คือที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่ยังมิได้จัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์และการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ยังต้องเป็นการอนุญาตให้เข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่ในระยะเวลายาวนานอีกด้วย เมื่อเข้าลักษณะดังกล่าวแล้วจะอนุญาตให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม

ปัญหาที่สาม เห็นว่า กรณีที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ ครบ ๕๐ ไร่แล้ว อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ยังมีอำนาจตามมาตรา ๑๕ ที่จะอนุญาตให้สมาชิกผู้นั้นเข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ ในที่ดินอื่นภายในเขตของนิคมสหกรณ์นั้นได้อีก ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๕ วรรคสองที่ว่า “สมาชิกจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น”

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒