**เรื่องเสร็จที่ ๒๑๐/๒๕๓๓**

**บันทึก**

**เรื่อง การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑**

---

**กรมส่งเสริมสหกรณ์**ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๘/๔๒๙๑ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับหนังสือจาก บริษัท เจ.พี.แอ๊สโซซิเอท จำกัด ยื่นเรื่องขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๘๒-๐-๖๖๗/๑๐ ไร่ เพื่อใช้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่ดินบริเวณที่บริษัทฯ ขอใช้ประโยชน์นี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า เป็นที่ดินที่ยังมิได้จัดสรรให้สมาชิกมีลักษณะเป็นเนินดินลูกรัง สภาพไม่เหมาะที่จะใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถนำมาจัดสรรให้สมาชิกเข้าทำกินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตรได้ ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาเห็นว่า ถ้าจะอนุญาตให้บริษัทฯ ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนี้เพื่อการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็จะเกิดประโยชน์ คือ

๑) เป็นการนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรไม่สามารถนำไปจัดสรรให้เกษตรกรสมาชิกเข้าทำกินได้ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์

๒) เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล

๓) เป็นการช่วยอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมให้สมบูรณ์ เพราะบริษัทฯ จะเป็นผู้รักษาตกแต่งบริเวณพื้นที่และเสริมธรรมชาติให้สวยงาม

๔) ทำให้จังหวัดกาญจนบุรีมีสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนสำหรับประชาชนชาวไทยและต่างประเทศเพิ่มขึ้น

๕) เป็นการให้ความร่วมมือแก่ภาคเอกชนในการลงทุนภายในประเทศ

๖) รัฐจะมีรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้ประโยชน์และสามารถนำเงินรายได้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่นิคมสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ

๗) สมาชิกนิคมสหกรณ์และราษฎรในพื้นที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการนำผลิตผลการเกษตรหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนมาจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยว

แต่จากการพิจารณาหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ซึ่งได้ตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปัญหาเรื่องการอนุญาตให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า “อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ ดังกล่าว อนุญาตให้ผู้ที่มิใช่เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินภายในเขตของนิคมสหกรณ์ได้ แต่การอนุญาตนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์และจะต้องเป็นการอนุญาตชั่วคราวเท่านั้น” และ “การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๑๕ นั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้แก่ผู้ใดไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติ

บุคคลก็ได้ แต่การอนุญาตนั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่ว่าที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้จัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ และจะต้องอนุญาตให้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น" ทำให้เกิดข้อสงสัยที่จะพิจารณาเรื่องการขอใช้ประโยชน์ของบริษัทฯ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

๑. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอนุญาตให้บริษัท เจ.พี.แอ๊สโซซิเอท จำกัด ใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ทองผาภูมิ เพื่อกิจการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๕[๑] และมาตรา ๑๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้หรือไม่

๒. การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการอนุญาตนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ และที่ดินที่อนุญาตเป็นที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถที่จะนำมาจัดสรรให้สมาชิกได้ ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ต้องอนุญาตเป็นการชั่วคราวหรือไม่

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔)** ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖[๓] ได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น และมาตรา ๘[๔] ประกอบกับมาตรา ๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคม และสมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้สมาชิกนิคมได้มีที่ดินสำหรับ

---

[๑] มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

[๒] มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

[๓] มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

[๔] มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

[๕] มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

ใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและใช้ประโยชน์เพื่อทำการเกษตรเป็นหลักแหล่ง ดังนั้น ในการจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๓๗[๖] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงต้องพิจารณาถึงสภาพและลักษณะของที่ดินว่าสามารถที่จะนำไปใช้เพื่อทำการเกษตรได้หรือไม่ หากเป็นที่ดินที่สามารถนำไปใช้เพื่อทำการเกษตรได้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะต้องดำเนินการจัดแบ่งที่ดินนั้นให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เพื่อทำการเกษตรตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้ให้ความเห็นตามข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรื่อง การอนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์[๗] ว่า การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์และจะต้องเป็นการอนุญาตชั่วคราวเท่านั้น ก็เนื่องจากข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวเป็นการเช่าที่ดินเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่สามารถนำไปจัดแบ่งให้สมาชิกนิคมเพื่อทำการเกษตรได้ ฉะนั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงไม่อาจอนุญาตให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกนิคมเช่าที่ดินนั้นเป็นเวลานานถึง ๒๐ ปี เพราะการให้เช่าที่ดินซึ่งสามารถทำการเกษตรได้โดยมีระยะเวลาการเช่าถึง ๒๐ ปี ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการที่จะนำที่ดินมาจัดแบ่งให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์

สำหรับปัญหาตามข้อหารือนี้ เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ตรวจสอบที่ดินที่บริษัท เจ.พี.แอ๊สโซซิเอท จำกัด ขอใช้ประโยชน์แล้ว ปรากฏว่า เป็นที่ดินที่ยังมิได้จัดสรรให้สมาชิก มีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถนำมาจัดสรรให้สมาชิกเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ และการอนุญาตให้บริษัท เจ.พี.แอ๊สโซซิเอท จำกัด เข้าไปหาประโยชน์ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ ประกอบกับจะทำให้รัฐมีรายได้จากการเรียกเก็บเงินค่าบำรุงเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่นิคมสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ ดังนั้นอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีอำนาจอนุญาตให้บริษัท เจ.พี.แอ๊สโซซิเอท จำกัด ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อกิจการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเรียกเก็บค่าบำรุงได้ ตามมาตรา ๑๕[๘] และมาตรา ๑๖[๙] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่การอนุญาตให้เข้าไปหาประโยชน์นั้นต้องมีกำหนดเวลาจำกัดไม่เกินวันสิ้นสภาพของนิคมตามมาตรา

---

[๖] มาตรา ๓๗ ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินดำเนินการทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร และแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ไว้ในแผนผังของนิคมสหกรณ์ กับทำประกาศติดไว้ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์

[๗] บันทึก เรื่อง การอนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์ (ปัญหาตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

๑๙[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

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

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๓

---

[๑๐] มาตรา ๑๙ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้วให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา