

บันทึก

เรื่อง การไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๘/๑๑๒๓๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์มีงานด้านการจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์ คือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์และกำหนดเขตที่ดินแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์จะทำการวางแผนในที่ดินผืนนั้นเพื่อประโยชน์ใช้สอยต่าง ๆ เช่น เป็นแปลงที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย ถนน คลอง ตลาด วัด โรงเรียน และสถานอนามัย เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าไปอยู่ในนิคมแห่งนั้น และในนิคมสหกรณ์นั้นจำเป็นต้องดำเนินการจัดให้มีสหกรณ์ขึ้นตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อที่จะให้สมาชิกนิคมได้ใช้วิธีการสหกรณ์ในการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพรวมตลอดถึงเรื่องอื่น ๆ และจำเป็นต้องมีสำนักงานสหกรณ์ไว้เป็นศูนย์กลางในการติดต่อดำเนินธุรกิจและบริการสมาชิก และมีสถานที่ต่าง ๆ เช่น วัด โรงเรียน สำนักงานสหกรณ์ และส่วนราชการ ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นในนิคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสมาชิกนิคมดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถที่จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์เพื่อที่จะให้นำไปขอออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินจากกรมที่ดินได้ จึงดำเนินการได้เพียงอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปทำประโยชน์ ยึดถือ ครองครอบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะใน ที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือว่า การอนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรการกุศลต่าง ๆ ที่ดำเนินการเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ หรือสหกรณ์ซึ่งอำนวยความสะดวกให้แก่บรรดาสมาชิกนิคมอย่างแท้จริงใช้

ประโยชน์ในที่ดินของนิคม โดยอธิบดีพิจารณาไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงจะกระทำหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการจัดตั้งนิคมนั้น ส่วนใหญ่ภายในเขตที่ดินของนิคมจะมีสถานที่ราชการต่าง ๆ เช่น สถานีตำรวจ โรงเรียน ตั้งอยู่ก่อนแล้ว หรือในนิคมบางแห่งอธิบดีจะจัดให้มีสถานที่ดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกนิคมโดยอนุญาตให้จัดตั้งและมีได้เรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับปัญหาที่กรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นว่า อธิบดีจะอนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการกุศล หรือสหกรณ์เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกนิคมโดยไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงจะกระทำหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีการจัดตั้งนิคมแล้ว ผู้ซึ่งเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้จะต้องเป็นสมาชิกนิคม^๒ ส่วนผู้ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกนิคมหากจะเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคมแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ก่อน ซึ่งการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๕ โดยให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ นั้น เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๑๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมเพื่อประโยชน์ของผู้รับอนุญาต แต่สำหรับกรณีตามข้อหาเรื่องนี้เป็นการอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกนิคม มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้รับอนุญาต เช่น กรณีการอนุญาตให้ส่วนราชการเข้าไปจัดตั้งสถานีตำรวจหรือโรงเรียนนั้นก็เพื่อความปลอดภัยและเป็นการให้การศึกษาแก่สมาชิกนิคม ซึ่งเป็นการจัดการเพื่อประโยชน์ของรัฐ และที่ดินที่นำมาจัดตั้งนิคมก็เป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๖^๔ อธิบดีจึงมี

^๑ มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

^๒ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๓ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๔ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

อำนาจอนุญาตให้เข้าจัดตั้งได้โดยไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงและถือได้ว่าเป็นการจัดการปกครอง
 นิคมอย่างหนึ่ง สำหรับการอนุญาตให้วัด รัฐวิสาลกิจ สหกรณ์ หรือองค์การการกุศลต่าง ๆ ที่ไม่มี
 ฐานะเป็นส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์นั้น เนื่องจากมาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อ
 การครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบอันเกี่ยวกับการปกครองนิคม
 และกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคมได้ ดังนั้น หากการเข้าไปดำเนินการของวัด รัฐวิสาลกิจ
 สหกรณ์ หรือองค์การการกุศลต่าง ๆ เป็นการเข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมเช่นเดียวกับ
 ส่วนราชการ อธิบดีก็มีอำนาจที่จะไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงได้ แต่อธิบดีก็ควรจะได้ออกระเบียบไว้
 ให้แน่ชัดตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ด้วย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๕

^๔ มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและ
 หนี้สินของสมาชิคนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคมตลอดจนการปกครองนิคมและกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์
 ของนิคม