

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง

กรมประศาสน์การกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๐๕/๑๓๘๒๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมประศาสน์การกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากจังหวัดนครราชสีมาว่า บริษัทเขาใหญ่ภูผาจำกัด เจ้าของโครงการคาซ่า เขาใหญ่ รีสอร์ท ได้ทำการพัฒนาที่ดินบริเวณกิโลเมตรที่ ๑๘.๕ ติดถนนธนบุรีราชวงศ์ เพื่อปรับปรุงตกแต่งพื้นที่ในเขตกรรมสิทธิ์ของบริษัทฯ ที่มี น.ส.๓ ก. เนื้อที่ ๑๙๓ ไร่ เป็นที่พักตากอากาศ โดยแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยให้กับผู้สนใจเช่าซื้อ บริเวณด้านในสุดของพื้นที่โครงการติดกับแนวเชิงเขาแผงม้า บริษัทฯ ได้ยื่นความประสงค์ขอเช่าพื้นที่รัศมีภูเขาความยาว ๘๐๐ เมตร กว้าง ๔๐ เมตร เป็นเนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ บริษัทฯ ได้ทำถนนลูกรังตลอดแนวและปรับปรุงพื้นที่ที่มีการปลูกไม้ยืนต้น ไม้ดอก ไม้ประดับตลอดทั้งจัดทำสวนหย่อมให้สวยงาม เป็นการรักษาสภาพป่าธรรมชาติให้คงไว้และเป็นการป้องกันไฟป่า บริษัทฯ แจ้งว่าจะไม่ทำการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรใดๆ บนที่ดินบริเวณรัศมีภูเขาที่ขอเช่า จังหวัดนครราชสีมาเห็นว่าบริษัทฯ ขอเช่าพื้นที่เพื่อพัฒนาปรับปรุงรัศมีภูเขาแผงม้าในปริมาณ ๔๐ เมตร เนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ คาดว่าจะไม่มีผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งยังมีการปลูกต้นไม้จำนวนมากเป็นการรักษาสภาพป่าธรรมชาติให้คงไว้

การตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ที่กรมประศาสน์การกระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้สมาชิกนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ เมื่อสมาชิกนิคมได้รับ น.ค.๓ ตามมาตรา ๑๑ ได้นำไปออก น.ส.๓, น.ส.๓ ก. หรือโฉนดที่ดิน และพ้นจากการบังคับห้ามโอนตามมาตรา ๑๒ แล้ว ได้นำที่ดินไปประกอบกิจการอื่น เช่น รีสอร์ท หรือสถานที่พักตากอากาศ แต่ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดว่าสมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วย ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัตินี้ และการดูแลทรัพย์สินของนิคมก็อยู่ในอำนาจของอธิบดีที่จะกำหนดเป็นระเบียบขึ้นได้ตามมาตรา ๑๓ กรมประศาสน์การกระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า ในการดำเนินกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเองของผู้มีสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ที่มีโฉนดที่ดิน น.ส.๓ หรือน.ส.๓ ก. แล้ว จะดำเนินการได้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประศาสน์การและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจง

รายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอได้มีโอกาสเข้าถือครองและมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเอง สำหรับใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งต่อไปตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นไว้เป็นกรณีเฉพาะที่จะต้องเป็นสมาชิกนิคมที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย ซึ่งอธิบดีกรมประมงกระทรวงมหาดไทยให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมได้ตามมาตรา ๘^๒ และเมื่อได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้โดยครบถ้วนแล้วจึงจะมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๙^๓ และมาตรา ๑๑^๔ แต่ก็ยังไม่อาจโอนต่อไปให้บุคคลอื่นได้จนกว่าจะพ้นกำหนดห้าปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นตามมาตรา ๑๒^๕ การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเป็นสมาชิกนิคมและกำหนดหน้าที่ ตลอดจนวิธีการทำประโยชน์ก่อนที่จะได้รับสิทธิในที่ดินในเขตนิคมอย่างเคร่งครัดเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องการให้เกิดความแน่ชัดว่าได้มีการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่บุคคลที่เหมาะสม และได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเพื่อเป็นที่ทำกินต่อไปอย่างแท้จริง อันจะทำให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเป็นไปโดยบรรลุผล และเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ดังกล่าว นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสมาชิกนิคมและการเข้าทำประโยชน์ของสมาชิกนิคมแล้วพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้ที่ดินในเขตนิคมเพื่อให้มีการใช้ที่ดินอยู่

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๓ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

^๔ มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

^๕ มาตรา ๑๒ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ภายในของเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมอีกด้วย โดยที่มาตรา ๑๕^๖ ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินในเขตนิคมตามที่ระบุไว้แล้วแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และมาตรา ๑๗^๗ ได้บัญญัติให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม ซึ่งย่อมหมายความว่าความรวมถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรักษาสภาพนิคมสร้างตนเองโดยกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อให้มีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ใช้สอยของที่ดินในเขตนิคมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งนิคมขึ้นได้ด้วย ฉะนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ที่ดินในเขตนิคมอยู่ในความควบคุมดูแลของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การใช้ที่ดินอยู่ภายใต้ขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมตลอดเวลาที่ยังคงมีสภาพเป็นนิคมสร้างตนเอง เพราะหากยินยอมให้มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจการใดก็ได้ตามอำเภอใจโดยรัฐไม่อาจควบคุมดูแลได้ตั้งแต่ในขณะที่ยังจัดที่ดินไม่เสร็จสิ้นแล้ว สภาพการใช้ที่ดินในเขตนิคมอาจเสียหายไม่มีสภาพเป็นที่ดินที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งอีก ซึ่งทำให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองไม่สามารถบรรลุผลตามหลักการการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าสมาชิกนิคมจะได้ทำประโยชน์จนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว หรือได้โอนที่ดินไปให้แก่บุคคลอื่นแล้วก็ตามแต่ถ้าหากที่ดินในเขตนิคมนั้นยังมิได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้สิ้นสภาพการเป็นนิคมตามมาตรา ๑๙^๘ การควบคุมดูแลที่ดินในเขตนิคมยังคงต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ต่อไป และการใช้ที่ดินในเขตนิคมยังต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์กำหนดตามมาตรา ๑๗ ซึ่งหากมีกรณีใดที่ดินมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ ก็จะต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เสียก่อนด้วย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

^๖ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครองปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงิน ค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๗ มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคม ตลอดจนการปกครองนิคมและกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

^๘ มาตรา ๑๙ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้วให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

ปฏิบัติราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕