

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคม

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๗/๑๖๓๕๗ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๑ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ไปยังกระทรวงมหาดไทย กรณีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้สมาชิกนิคมภายหลังการประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมตามมาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ยังมีหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้สมาชิกนิคม ซึ่งได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปนั้น บัดนี้ กรมประชาสงเคราะห์รายงานว่า หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเองถาวร จังหวัดภูเก็ตแล้ว ปรากฏว่าสมาชิกนิคมที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตายก่อนที่กรมประชาสงเคราะห์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้ จึงมีปัญหาว่ากรณีเช่นนี้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่หรือไม่ และหากมีอำนาจ

^๑ บันทึก เรื่อง หาข้อสรุปข้อกฎหมาย (อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๗/๒๕๒๒)

^๒ มาตรา ๑๙ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

^๔ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเองถาวร จังหวัดภูเก็ต (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๑๖๖ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๓)

^๕ มาตรา ๓๐ ถ้าสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายก่อนที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรม และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน

ทายาทที่ได้รับการคัดเลือกจะสามารถสวมสิทธิของสมาชิกผู้เสียชีวิต อันจะเป็นเหตุให้กรมประชาสงเคราะห์ต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ทายาทดังกล่าวได้ทันที เช่นเดียวกับกรณีที่มาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมมาครบถ้วนตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหากฎหมายสำคัญ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมประชาสงเคราะห์และกรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมประชาสงเคราะห์ว่า เมื่อนิคมสร้างตนเองกลางสิ้นสภาพนั้นมีสมาชิกนิคมซึ่งอยู่ในเกณฑ์จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ แต่ยังไม่ได้รับหนังสือดังกล่าวจำนวน ๑๐๖ ราย เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้ให้ความเห็นว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมดังกล่าวต่อไป กรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ดำเนินการตามความเห็นนั้น มีสมาชิกนิคมขอรับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ๙๔ ราย อีก ๔ รายทายาทขอรับแทนเนื่องจากสมาชิกนิคมตายไปแล้ว จึงมีปัญหาว่าจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ทายาท ๔ รายนี้ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งโดยจัดตั้งเป็นนิคม (มาตรา ๖)^๖ ซึ่งมีนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ (มาตรา ๔)^๗ และเมื่อจะจัดตั้งนิคมในท้องที่ใดให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๗)^๘ บทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกนิคม การทำประโยชน์ในที่ดินของนิคม สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกนิคม การปกครองนิคม การได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ การโอนที่ดินและการตกทอดโดยทางมรดก เป็นต้นไว้ และเมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด โดยรัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๑๙)^๙

^๖ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๗ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคม” หมายความว่า นิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

สำหรับปัญหาที่หาหรือว่า ในกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตายก่อนได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ แต่หลังจากที่มีการประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมนั้นแล้ว คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะยังคงมีอำนาจคัดเลือกทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๐^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่นั้น คณะกรรมการนี้คือคณะกรรมการของนิคมสร้างตนเองแต่ละนิคมที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๐^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑^{๙๒} คือ

๑. คัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

๒. จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่อธิบดีกรมประมงกระทรวงมหาดกำหนด

๓. ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง

ดังนั้น จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เมื่อมีการประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมตามมาตรา ๑๙^{๙๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๐ ต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า บทบัญญัติต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้บังคับกับนิคมใด ๆ ตั้งแต่วันที่เริ่มจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจนถึงวันประกาศสิ้นสุดสภาพของนิคมนั้นเท่านั้น เมื่อนิคมสร้างตนเองกลางได้สิ้นสุดสภาพไปแล้ว คณะกรรมการของนิคมดังกล่าวย่อมสิ้นสุดสภาพไปด้วยโดยปริยาย จึงไม่มีอำนาจคัดเลือกทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๐^{๙๔}

ปัญหาต่อไปจึงมีว่า กรมประมงกระทรวงมหาดจะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ของสมาชิกนิคมที่ตาย

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

^{๙๑} มาตรา ๒๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ระเบียบการประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมประมงกระทรวงมหาดกำหนด

^{๙๒} มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) คัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

(๒) จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่อธิบดีกรมประมงกระทรวงมหาดกำหนด

(๓) ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง

^{๙๓} โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^{๙๔} โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ตามได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว สิทธิที่จะได้รับหนังสือดังกล่าวจึงมีอยู่ก่อนตาย ซึ่งย่อมเป็นมรดกของผู้ตายที่จะตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้บัญญัติว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว และโดยสภาพมิใช่เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๐^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่า ถ้าสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนได้ ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ซึ่งเป็นหนังสือที่จะนำไปขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงไม่ใช่สิทธิเฉพาะตัวของผู้ตาย และตกทอดแก่ทายาทได้ตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐^{๑๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงมีหน้าที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ตายให้แก่ทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้ตายนั่นต่อไป

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๔

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

^{๑๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดาของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถ (๑๖)