

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓)
ของ สมาชิกนิคมสร้างตนเอง กรณีนางบังอร อนุชาติไชย*

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้มีหนังสือที่ พม ๐๓๒๐/๔๔๙๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้เคยมีหนังสือที่ พม ๐๓๑๘/๑๗๑๐๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทาหรือกรณีนายบุญช่วย อนุชาติไชย ร้องขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เล่มที่ ๑๗๙ เลขที่ ๘๖๖๙ เนื้อที่ ๐-๓-๐๐ ไร่ ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๙ ของนางบังอร อนุชาติไชย (คัมเอี่ยม) ภรรยา ซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี แต่ปัจจุบันหย่าขาดจากกัน โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของผู้ร้อง ปัจจุบันนางบังอรฯ ไม่ได้อยู่ประจำทำกินในที่ดินแล้ว และนางบังอรฯ ยังได้นำ น.ค. ๓ ไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้บัญญัติห้ามไว้แต่อย่างใด จึงทาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยว่าจะสามารถเพิกถอน น.ค. ๓ รายของนางบังอรฯ ได้หรือไม่ ซึ่งต่อมากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการขอถอนเรื่องดังกล่าวเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนก่อนที่จะทาหรือมาอีกครั้งหนึ่ง นั้น บัดนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้พิจารณาและรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมกรณีนายบุญช่วยฯ ขอให้เพิกถอน น.ค. ๓ ของนางบังอรฯ เรียบร้อยแล้วสรุปได้ว่า นายบุญช่วยฯ ครอบครองที่ดินแปลงที่ขอให้เพิกถอน น.ค. ๓ อยู่ในปัจจุบัน โดยนางบังอรฯ ชี้แจงว่า สาเหตุที่ไม่ได้ครอบครองเนื่องจากถูกนายบุญช่วยฯ ทำร้ายร่างกายและไล่ออกจากบ้าน ต้องอาศัยอยู่ที่อื่นบ่อยครั้ง

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงขอทาหรือว่าจะสามารถเพิกถอน น.ค. ๓ รายนางบังอรฯ ได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) แล้ว มีความเห็นว่า การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอได้มีโอกาสเข้าถือครองมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้เป็น

* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๒๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ตั้งเคสหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งต่อไป^๑ ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้ที่จะได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นไว้เป็นกรณีเฉพาะว่าจะต้องเป็นสมาชิกนิคมที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒^๒ โดยอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมได้ตามมาตรา ๘^๓ และเมื่อได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้โดยครบถ้วนแล้วจึงจะมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๙^๔ และมาตรา ๑๑^๕ การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเป็นสมาชิกนิคมและกำหนดหน้าที่ ตลอดจนวิธีการทำประโยชน์ก่อนที่จะได้รับสิทธิในที่ดินในเขตนิคมอย่างเคร่งครัด ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องการให้เกิดความแน่ชัดว่าได้มีการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเพื่อเป็นที่ทำกินต่อไปอย่างแท้จริง อันจะทำให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว^๖

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดควบคุมการใช้ที่ดินในเขตนิคม

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคสหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒๒ ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด

(๔) ชยันชนแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

(๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

^๓ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๔ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุวัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

^๕ มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

^๖ บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๕)

เพื่อให้มีการใช้ที่ดินอยู่ในขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมโดยบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินกิจการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินในเขตนิคมตามที่ระบุไว้แล้วจะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามมาตรา ๑๕^๗ และให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดกิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของนิคมตามมาตรา ๑๗^๘ ซึ่งอธิบดีได้อาศัยมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการใช้ที่ดินทำกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรักษาสภาพนิคม โดยกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อมิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ใช้สอยของที่ดินในเขตนิคมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งนิคมขึ้น ส่วนการสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้น มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๙ ได้กำหนดกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสภาพการเป็นสมาชิก คือ เมื่อลาออก หรือเมื่อถูกอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสั่งให้ออกจากนิคมสร้างตนเองได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้^{๑๐}

๑. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙^{๑๑}

๒. สมาชิกนิคมสร้างตนเองขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒^{๑๒}

๓. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗^{๑๓}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากริคมสร้างตนเองได้จะต้องเป็นเหตุที่

^๗ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๘ มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคมตลอดจนการปกครองนิคม และกิจการอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

^๙ มาตรา ๒๙ สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองเมื่อลาออก หรือถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๒๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} บันทึกเรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในการสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากริคมสร้างตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๓๓ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๐๖/๒๕๔๑)

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} มาตรา ๒๗ สมาชิกนิคมสร้างตนเองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ประพฤติและปฏิบัติตนเรียบร้อย มีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี

(๒) สร้างบ้านพักอาศัยตามแบบแปลนแผนผังนิคม

(มีต่อหน้าถัดไป)

เกิดจากกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘^{๑๔}

นอกจากนี้ เหตุของการถูกเพิกถอน น.ค. ๓ และให้ออกจากที่ดินของนิคมสร้างตนเองอาจเกิดได้จากกรณีตามข้อ ๗ แห่งระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการใช้ที่ดินทำกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกรณีที่สมาชิกนิคมที่ได้รับ น.ค. ๓ แล้วแต่ได้นำที่ดินไปทำกิจการอย่างอื่นด้วยโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดี^{๑๕}

ตามข้อเท็จจริงที่หาหรือมานี้จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีในการสั่งให้สมาชิกนิคมออกจากนิคมสร้างตนเองเพราะเหตุที่สมาชิกไม่ทำประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากมิได้เป็นกรณีตามมาตรา ๙ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ หรือ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๓)

(๓) ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การป้องกันและรักษาโรค ตลอดจนการสุขาภิบาล

(๔) ช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่น ๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเอง

(๕) ไม่รับบุคคลผู้มีความประพฤติอันน่าจะก่อความสงบของนิคมสร้างตนเองเข้ามาอยู่ในที่ดินที่ได้รับมอบ

(๖) ไม่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมอบหมาย

(๗) ไม่นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๘) ถ้ามีหนี้ที่เกี่ยวกับกิจการของนิคมสร้างตนเองที่จะต้องชำระให้แก่ทางราชการต้องชำระให้แก่นิคมสร้างตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ได้รับผ่อนผันจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

^{๑๔} มาตรา ๒๘ ให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙

(๒) ปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒

(๓) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗

^{๑๕} ข้อ ๗ สมาชิกนิคมที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) แล้วต้องใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดไว้ต่อไป ถ้าหากจะทำกิจการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามที่กำหนดในวรรคแรก ให้อธิบดีพิจารณายกเลิกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) และสั่งให้สมาชิกนิคมพร้อมบริวารออกจากที่ดินของนิคมสร้างตนเอง

เป็นกรณีตามข้อ ๗ แห่งระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ที่ดังกล่าว เพราะกรณีนี้นางบังอรฯ มิได้นำที่ดินไปทำกิจการอย่างอื่นโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดี ดังนั้น จึงไม่สามารถเพิกถอน น.ค. ๓ รายของนางบังอรฯ ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๙