

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นในเขตนิคมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๑๕/๑๓๖๓๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สหกรณ์การเกษตร ค. ขออนุญาตเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ตามโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับหน่วยงานราชการและสหกรณ์ภาคการเกษตร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ผู้มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมเฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติจากรัฐมนตรี ถ้าจะทำอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๙ กำหนดว่า ถ้าจะทำอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ซึ่งปัจจุบันไม่มีการกำหนดความหมายหรือคำนิยามดังกล่าวว่ามีความหมายครอบคลุมหรือมีลักษณะอย่างไรบ้าง แนวปฏิบัติที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เฉพาะการเกษตรและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเท่านั้นหรือหากจะอนุญาตให้ทำการอย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรจะกระทำได้หรือไม่

ต่อมากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๑๕/๒๕๘๑ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๑๕/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๑๕/๑๘๒๐ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๑๕/๒๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอสงวนคำชี้แจงประกอบการหารือข้อกฎหมายดังกล่าว สรุปความได้ว่า

(๑) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อยู่ในความควบคุมของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อให้การใช้ที่ดินภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์คือนำที่ดินไปจัดสรรให้ราษฎรได้มีที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๒) สหกรณ์การเกษตร ค. ขออนุญาตเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ตามโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับหน่วยงานราชการและสหกรณ์ภาคการเกษตร พ.ศ. ๒๕๖๐

(๓) แนวปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอนุญาตเฉพาะที่เกี่ยวกับการเกษตรและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเท่านั้น ซึ่งจากการหารือร่วมกับสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติ

จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ควรมีความหมายที่ครอบคลุมมากกว่าที่จะจำกัดเฉพาะการเกษตรและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเท่านั้น ซึ่งในส่วนของคำนิยามดังกล่าวข้างต้นยังไม่มี ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุม มีลักษณะอย่างไรบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ และตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะได้ปฏิบัติได้ถูกต้องต่อไป

(๔) ในการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๘ สมาชิกนิคมสหกรณ์จะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตเฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามมาตรา ๙ แม้ที่ดินที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับจะมีการนำไปออกเป็นเอกสารสิทธิ (โฉนดที่ดินหรือน.ส. ๓ ก) ก็ตาม ยังคงต้องใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรตามวัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ครอบคลุมเท่าที่ยังไม่มีการประกาศสิ้นสภาพนิคมสหกรณ์ ตามมาตรา ๑๙ ดังนั้น การที่มาตรา ๙ ตอนท้าย กำหนดว่าถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับการอนุญาตจากอธิบดี ย่อมหมายถึงจะต้องทำการเกษตรเป็นหลักก่อน แล้วหากต้องการทำการอื่นด้วยจึงจะขออนุญาตจากอธิบดีเพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ ต้องมิใช่การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ทั้งแปลงเพื่อทำการนอกเหนือจากการเกษตรตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไว้ตามมาตรา ๘ สำหรับกรณีสหกรณ์การเกษตร ค. ได้เข้าที่ดินที่ได้รับโฉนดที่ดินแล้ว ในเขตนิคมสหกรณ์อำเภอสิเกาจากสมาชิกนิคมสหกรณ์อำเภอสิเกา แม้จะได้สิทธิจากการเช่าตามกฎหมาย แต่ก็ต้องอยู่ในบังคับเงื่อนไขกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กล่าวคือ ต้องทำการเกษตรเท่านั้น จากข้อเท็จจริงกรณีนี้สหกรณ์การเกษตร ค. ได้ใช้สิทธิในการเป็นผู้เช่าที่ดินจากสมาชิกนิคมสหกรณ์มายื่นขออนุญาตเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์กระทำการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงหารือถึงแนวปฏิบัติที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ให้เฉพาะทำการเกษตรและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรเท่านั้น โดยหากจะอนุญาตให้ทำการอย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรจะกระทำได้หรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและตรงตามเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นิคมสหกรณ์อำเภอสิเกา จังหวัดกระบี่ ได้รับจัดตั้งขึ้นเป็นนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภออำเภอสิเกา จังหวัดกระบี่ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์อำเภอสิเกา จังหวัดกระบี่ ได้รวมตัวกันเข้าเป็นสหกรณ์อำเภอสิเกา จังหวัดกระบี่ โดยจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว และสมาชิกนิคมสหกรณ์อำเภอสิเกา จังหวัดกระบี่ ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินตามมาตรา ๔๐<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

<sup>๑</sup>มาตรา ๔๐ สมาชิกนิคมสหกรณ์ซึ่งได้ปฏิบัติการถูกต้องตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้วบางส่วน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่ได้ประกาศให้นิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ สิ้นสภาพแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่า สมาชิกนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ได้นำที่ดินจำนวน ๕ แปลง ในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ตามข้อหาเรื่องนี้ให้สหกรณ์การเกษตร ค. เข้าที่ดิน และมีการเช่าช่วงที่ดินนั้นโดยบริษัท อ. เพื่อดำเนินการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ตามโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับหน่วยงานราชการและสหกรณ์ภาคการเกษตร พ.ศ. ๒๕๖๐ และสหกรณ์การเกษตร ค. ได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดินภายในเขตนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ เพื่อดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ต่ออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้บุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกนิคมสหกรณ์ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์เพื่อทำการอย่างอื่นนอกเหนือจากการเกษตรได้หรือไม่ โดยมีความเห็นว่า การจัดตั้งนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอให้มีโอกาสเข้าถึงครองและมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งดังที่มาตรา ๖<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้อธิบดีมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมตามมาตรา ๑๓<sup>๓</sup> มาตรา ๑๕<sup>๔</sup> และมาตรา ๑๘<sup>๕</sup> เป็นต้น รวมทั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบเพื่อจัดการกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคมตามมาตรา ๑๗<sup>๖</sup> เพื่อให้การดำเนินการจัดที่ดินสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคม โดยใช้ที่ดินให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมและเป็นไปตามหลักการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศสิ้นสุดการเป็นนิคมตามมาตรา ๑๙<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ

<sup>๒</sup>มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๓ ก่อนที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง สมาชิกนิคมผู้ใดไปจากนิคมเกินหกเดือนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นอันขาดจากการเป็นสมาชิกนิคม และหมดสิทธิในที่ดินนั้น และจะเรียกร้องค่าทดแทนอย่างใดมิได้

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครองครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

<sup>๕</sup>มาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่มีสิทธิครอบครองหรืออาศัยในที่ดินภายในเขตของนิคมโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องรื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอื่นออกจากนิคมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งของอธิบดี

หากไม่ปฏิบัติตามการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกจากที่ดินของนิคมได้ โดยผู้ผู้นั้นจะเรียกค่าทดแทนหรือค่าเสียหายอย่างใดมิได้

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจจ่อระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคม ตลอดจนการปกครองนิคมและกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

<sup>๗</sup>มาตรา ๑๙ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้ นิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ยังไม่ได้รับการประกาศสิ้นสุดสภาพการเป็นนิคมตามมาตรา ๑๙<sup>๙๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ และเป็นกรณีที่ผู้ซึ่งไม่ใช่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ยื่นขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินกรณีนี้จึงเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จะต้องพิจารณาการขออนุญาตใช้ที่ดินนั้นให้เป็นไปภายใต้ระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนดตามมาตรา ๑๙<sup>๙๙</sup> และหากการใช้ที่ดินตามที่ขออนุญาตเป็นการใช้ที่ดินตามลักษณะที่มาตรา ๑๕<sup>๑๐๐</sup> บัญญัติห้ามไว้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวตามความเหมาะสมในแต่ละกรณีด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการอย่างอื่นในนิคมสร้างตนเองในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๕<sup>๑๐๑</sup>



(นางสาวจรรวณ เสงฺตรชุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๒

<sup>๙๙</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

<sup>๑๐๐</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

<sup>๑๐๑</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๑๐๒</sup>บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี