

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคม
สร้างตนเองตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

พ.ศ. ๒๕๑๑

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๓๑๘/๔๘๕๘ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้แจ้งให้นิคมสร้างตนเองพระพุทธรูป จัหวัดสระบุรี ดำเนินการรับสมัครราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตโบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชศิริ บ้านท่าคล้อ ตำบลท่าคล้อ อำเภอกำแพงคอย จัหวัดสระบุรี ที่อยู่ในเขตนิคมสร้างตนเอง เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมฯ และได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ด้วย ซึ่งการที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแจ้งให้ดำเนินการรับสมัครราษฎร เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งที่ ๗๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ แล้ว ประกอบกับที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินของรัฐแต่ไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงสามารถจัดที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ด้วย

การที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแจ้งแก่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรูปฯ ว่าที่ดินดังกล่าวสามารถนำมาจัดให้กับสมาชิกนิคมฯ ได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ด้วย นั้น เนื่องจากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ระหว่างราษฎรผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ โดยในการนัดได้สวนคู่กรณี ผู้ถูกฟ้องคดีได้แถลงต่อศาลว่า ผลของประกาศดังกล่าวมิได้เป็นการเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่โบราณสถานแต่อย่างใด ราษฎรผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินอยู่อย่างไกรังคงมีสิทธิอยู่เช่นเดิม เพียงแต่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเข้าใจแล้ว

จึงขอถอนคำฟ้อง และศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งอนุญาตและให้จำหน่ายคดีเพราะเหตุถอนฟ้องแล้ว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงมีความเห็นว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ด้วย

ต่อมาได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ โดยมีราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชศิริ และอยู่ในเขตนิคมฯ จำนวน ๓๓ ราย เป็นที่ดินจำนวน ๓๓ แปลงแต่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ มีความเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ น่าจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถาน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตโบราณสถาน que กรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๘ แต่ นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี และ จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ราษฎรจึงต้องไปขออนุญาตกรมศิลปากร เนื่องจากที่ดินอยู่ในเขตโบราณสถาน

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงขอหารือว่า ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ที่ว่า คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์พื้นที่โบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชศิริ นั้น ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (กรมศิลปากร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ได้มีโอกาสเข้าถือครองและมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งต่อไปตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในการดำเนินการจัดที่ดินนั้น บุคคลจะได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินก็ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นไว้เป็นกรณีเฉพาะ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด^๒ ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะเป็นผู้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒๒ ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและ

นิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ และการคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ก็เป็นการดำเนินการผ่านคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๐^๔ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑^๕ ดังต่อไปนี้

๑. คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒^๖ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง
๒. จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด
๓. ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ สามประการ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะด้วย โดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ ไว้ในมาตรา ๒๒ ดังนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ คือต้องการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน^๗ ที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนี้ หากราษฎรผู้ใดไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ก็จะปฏิเสธไม่รับราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกได้

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคม

-
- (๔) ชยันชนแข็งแรง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบการเกษตรได้
 - (๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
 - (๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

^๓ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๔ มาตรา ๒๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง
- (๒) จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด
- (๓) ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

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

สร้างตนเอง นิคมสร้างตนเองพระพุทธรูป จังหวัดสระบุรี ที่ว่า คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ น่าจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชศรี เนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตโบราณสถานที่กรมศิลปากรได้ ขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๘ แต่นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี และจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การขึ้นทะเบียนโบราณสถานและการออกประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๔๘๓ ในบริเวณเขตนิคมสร้างตนเอง เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อประโยชน์ในการดูแลและการควบคุมโบราณสถาน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงที่ดินที่มีประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถานด้วย โดยมีผลให้มีการควบคุมการปลูกสร้างอาคารตามมาตรา ๗ ทวิ^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เนื่องจากการปลูกสร้างอาคารอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อโบราณสถาน แต่หาได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในเขตโบราณสถานแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๗ วรรคสอง^๖ ที่กำหนดให้การขึ้นทะเบียนโบราณสถานในกรณีที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบ และหากไม่พอใจก็อาจร้องขอต่อศาลให้ระงับการขึ้นทะเบียนได้ ดังนั้น การประกาศเขตโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ จึงหาได้ตัดอำนาจการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ แต่อย่างใดไม่ แต่การใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตาม

^๔ มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้

^๕ มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ ด้วย

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสามารถดำเนินการจัดที่ดินในเขตโบราณสถานให้แก่สมาชิกนิคมฯ ได้ คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ (๑) ในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ ตามความเห็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๘