

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน (ประจำวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ : กรณีการสมัครเข้าเป็นสมาชิก นิคมสหกรณ์

การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพในรูปแบบนิคมสหกรณ์เป็นการให้หน่วยราชการมีอำนาจหน้าที่จัดสรรที่ดินของทางราชการ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่พึ่งที่ระลึกและประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลักแหล่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดไว้

ทั้งนี้ การจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสหกรณ์นั้น มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์แล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๕^๑ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ และให้คณะกรรมการดำเนินการให้มีการก่อตั้งเป็นสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

สำหรับขั้นตอนของการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสหกรณ์นั้น มีขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้^๒

๑. การจัดหาที่ดิน เป็นขั้นตอนการจัดหาที่ดินมาจัดสรรให้ราษฎรทำการเกษตร โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จะประสานงานกับคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อขอรับพื้นที่ที่คณะกรรมการฯ ได้จำแนกไว้เป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรนำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน

^๑ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๕ ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินกำหนด
- (๓) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพได้
- (๔) ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๕) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ
- (๖) มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

^๒ อ้างอิงข้อมูลจากหน้าเว็บไซต์ของสำนักงานทะเบียนและกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์

๒. การวางแผนและปรับปรุงที่ดิน เป็นขั้นตอนที่ทางราชการจะดำเนินการสำรวจสภาพทั่วๆ ไปในพื้นที่โครงการที่จะจัดตั้งนิคมสหกรณ์ เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ แหล่งน้ำ การคมนาคม ตลอดจนลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับการประกอบการพิจารณาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาสหกรณ์ต่อไป เมื่อเห็นว่ามีลู่ทางที่จะปรับปรุงที่ดินดังกล่าวได้

๓. การรับสมัครและคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ เป็นขั้นตอนในการประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ ซึ่งเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์แล้ว โดยทางราชการจะประกาศให้ราษฎรทราบ และผู้สนใจจะต้องไปยื่นใบสมัครตามแบบฟอร์มที่ทางราชการกำหนดภายในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้จะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

๔. การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ เป็นขั้นตอนที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์อนุญาตให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร โดยออกเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (กสน. ๓)

๕. การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดิน (กสน. ๕) เป็นขั้นตอนหลังจากที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกนิคมมาแล้วเป็นเวลาเกินกว่า ๕ ปี รวมทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมและชำระหนี้เกี่ยวกับทางราชการเรียบร้อยแล้ว อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. ๕) ให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์รายนั้น ซึ่งสมาชิกนิคมสหกรณ์สามารถนำไปเป็นหลักฐานเพื่อขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่^๓

จากขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ จะเห็นได้ว่าเมื่อทางราชการได้ดำเนินการจัดหาที่ดิน สำรวจสภาพที่ดินเพื่อวางแผนปรับปรุงที่ดิน และมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์แล้ว จึงจะเข้าสู่ขั้นตอนของการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ โดยมีการประกาศรับสมัครคัดเลือก ให้ผู้ที่สนใจไปยื่นใบสมัครตามแบบฟอร์มที่ทางราชการกำหนดภายในวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ สำหรับในกรณีที่ราษฎรได้แจ้งการครอบครองที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยที่เป็นการแจ้งการครอบครองก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และไม่ใช้การยื่นแบบฟอร์มขอเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ตามประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคล

^๓ มาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ จะถือไม่ได้ว่าเป็นการสมัครเข้ารับการคัดเลือก และเมื่อมีเพียงสมาชิกเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ราษฎรที่ไม่ใช่สมาชิกแต่ได้เข้าถือครองที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์โดยพลการก็ย่อมไม่มีสิทธิในที่ดินที่ตนถือครอง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีอำนาจที่จะออก กสน. ๓ และ กสน. ๕ ให้แก่บุคคลอื่นที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นสมาชิก และได้รับการจัดสรรให้ถือครองที่ดินแปลงนั้นได้ ดังเช่นประเด็นพิพาทที่เข้ามาสู่ศาลปกครองสูงสุดในคดีดังต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิซึ่งอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น และได้ทำประโยชน์โดยการปลูกพืชไร่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นได้ไปรังวัดขอบเขตและปักหลักเขตเสาปูน พร้อมทั้งลงรูปที่ดินไว้ในแผนผังของนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นแล้ว ปรากฏว่าหลังจากนั้นเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้นำรถแทรกเตอร์เข้าไปบุกกรุกไถปรับหน้าดินในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนให้เจ้าหน้าที่สำนักงานนิคมสหกรณ์จังหวัดสระแก้วและผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินและขอให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในหนังสือสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำต่อนายอำเภอและเจ้าหน้าที่ก่อนตามขั้นตอนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น หากไม่ไปตามกำหนดจะถือว่าสละสิทธิทันที ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์และผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีไม่เคยสมัครรับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้เคยแจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทต่อเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วก็ตาม แต่การแจ้งการครอบครองลักษณะนี้เป็นเพียงการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของราษฎรในโครงการจัดตั้งนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นซึ่งมีผลทำให้ทางนิคมสหกรณ์ทราบว่า มีราษฎรรายใดครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอยู่บ้าง โดยในขณะนั้นยังไม่มีมาตรการพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นแต่อย่างใด การแจ้งการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการสมัครเข้าเป็นนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นและถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้สิทธิครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น ภายหลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง คดีถึงที่สุดโดยศาลจังหวัด

ปราจีนบุรีพิพากษาว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในความครอบครองของนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคำพิพากษาดังกล่าวมาขอให้ผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นรักษาสិทธิของผู้ฟ้องคดีและออก กสน. ๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ก็มีอาจอถือว่า เป็นการสมัครรับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ออก กสน. ๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าหลังจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ก็ได้ยื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นตามประกาศของนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ารับการสอบคัดเลือก จึงมิได้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ย่อมไม่อาจออก กสน. ๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้เฉพาะสมาชิกนิคมสหกรณ์เท่านั้นเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรรายอื่นได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นและได้ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็น ซึ่งผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นตรวจสอบแผนผังที่ดินของนิคมสหกรณ์แล้ว ราษฎรรายนั้นครอบครองที่ดินทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีและในระหว่างที่ราษฎรดังกล่าวครอบครองที่ดินและขอออก กสน. ๓ ก็ไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์วังน้ำเย็นจึงจัดทำรายละเอียดประกอบรายงานขออนุญาตให้ราษฎรรายนั้นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปิดประกาศแผนผังพร้อมรายการออก กสน. ๓ ไว้ให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ตรวจสอบ ไม่มีผู้ใดคัดค้าน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงออก กสน. ๓ และเมื่อครบเงื่อนไขตามกฎหมายก็ได้ออก กสน. ๕ ให้ในเวลาต่อมา กรณีจึงเป็นการดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรรายนั้นชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์และการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว^๔

หมายเหตุ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำมาเป็นกรณีศึกษาข้างต้นสามารถสรุปเป็นหลักการได้ดังนี้

- ๑) บุคคลที่จะสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรในนิคมสหกรณ์ใดๆ ได้ จะต้องเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นๆ ก่อน
- ๒) การที่บุคคลใดจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำขอเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นภายหลังจากการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ดังกล่าว และได้รับอนุญาตให้เข้าเป็นสมาชิกแล้ว

^๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๔/๒๕๕๔

๓) การแจ้งข้อมูลในขั้นตอนการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของราษฎรในโครงการจัดตั้งนิคมสหกรณ์ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสมัครเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์

อุมาภรณ์ สุนทรนนท์	ผู้สรุปและจัดทำหมายเหตุ
วิริยะ วัฒนสุชาติ	ผู้ตรวจ