สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ LPRC5105

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 2/4 (สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)

มีนาคม 2552

สัญญาเลขที่ LPRC5105

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 2/4 (สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

นางสาวภัทรียา เทพขจร
นางสาวรมณัย ไชยโกมินทร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

หน้า

สารบัญ (ย่อ)..... I

สารบัญ..... XI

พ.ศ. ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๕๒๖..... 1

เรื่องเสร็จที่ ๑๑/๒๕๒๖..... 6

เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๒๖..... 9

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๗/๒๕๒๖..... 22

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘/๒๕๒๖..... 25

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐/๒๕๒๖..... 29

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๒๖..... 36

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๘/๒๕๒๖..... 42

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๔/๒๕๒๖..... 46

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๘/๒๕๒๖..... 55

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๒๖..... 58

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๒๖..... 61

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๖..... 66

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๕/๒๕๒๖..... 76

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๙/๒๕๒๖..... 80

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๐/๒๕๒๖..... 82

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๖/๒๕๒๖..... 101

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๗/๒๕๒๖..... 106

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๑/๒๕๒๖..... 109

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๒๖..... 116

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑/๒๕๒๖..... 120

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๒๖..... 123

พ.ศ. ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๒๗..... 129

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๒๗..... 135
เรื่องเสร็จที่ ๕๒/๒๕๒๗..... 140
เรื่องเสร็จที่ ๖๑/๒๕๒๗..... 142
เรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗..... 168
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๒๗..... 174
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๒๗..... 178
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๙/๒๕๒๗..... 181
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๒๗..... 183
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๒๗..... 186
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๗..... 194
เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๒๗..... 200
เรื่องเสร็จที่ ๓๗๔/๒๕๒๗..... 209
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๙/๒๕๒๗..... 212
เรื่องเสร็จที่ ๔๐๖/๒๕๒๗..... 217
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๗/๒๕๒๗..... 220
เรื่องเสร็จที่ ๔๕๒/๒๕๒๗..... 228
เรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๒๗..... 256
เรื่องเสร็จที่ ๔๗๒/๒๕๒๗..... 258
เรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๒๗..... 262
เรื่องเสร็จที่ ๕๓๗/๒๕๒๗..... 267
เรื่องเสร็จที่ ๕๔๔/๒๕๒๗..... 272

พ.ศ. ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๓/๒๕๒๘..... 277
เรื่องเสร็จที่ ๕๖/๒๕๒๘..... 283
เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๕๒๘..... 289
เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๒๘..... 293
เรื่องเสร็จที่ ๕๙/๒๕๒๘..... 299
เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๒๘..... 305
เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๒๘..... 307
เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๒๘..... 312
เรื่องเสร็จที่ ๒๒๔/๒๕๒๘..... 318

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๒/๒๕๒๘..... 321
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๒๘..... 330
เรื่องเสร็จที่ ๓๘๗/๒๕๒๘..... 337
เรื่องเสร็จที่ ๔๐๗/๒๕๒๘..... 341
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๒๘..... 342
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๒๘..... 350
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๒๘..... 353
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๒๘..... 357

พ.ศ. ๒๕๒๙

เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๒๙..... 362
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๒๙..... 366
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙..... 371
เรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๒๙..... 377
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๒๙..... 387
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๒๙..... 401
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๒๙..... 410
เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๒๙..... 414
เรื่องเสร็จที่ ๓๖๑/๒๕๒๙..... 418
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๒๙..... 423
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๒/๒๕๒๙..... 427

พ.ศ. ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๓๐..... 431
เรื่องเสร็จที่ ๓๘/๒๕๓๐..... 441
เรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๕๓๐..... 445
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๕๓๐..... 456
เรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๓๐..... 461
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๓๐..... 466
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๓๐..... 469
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๒/๒๕๓๐..... 475
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐..... 479

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๐/๒๕๓๐..... 482
เรื่องเสร็จที่ ๔๐๓/๒๕๓๐..... 498

พ.ศ. ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๓๑..... 503
เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๓๑..... 506
เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๓๑..... 513
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๓๑..... 517
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗/๒๕๓๑..... 520
เรื่องเสร็จที่ ๑๗๙/๒๕๓๑..... 525
เรื่องเสร็จที่ ๒๐๖/๒๕๓๑..... 530
เรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๓๑..... 537
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๒/๒๕๓๑..... 547
เรื่องเสร็จที่ ๓๕๑/๒๕๓๑..... 555
เรื่องเสร็จที่ ๓๕๒/๒๕๓๑..... 561
เรื่องเสร็จที่ ๓๖๔/๒๕๓๑..... 567
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๓๑..... 573
เรื่องเสร็จที่ ๔๗๒/๒๕๓๑..... 577
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑..... 582
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๓๑..... 590
เรื่องเสร็จที่ ๕๑๙/๒๕๓๑..... 597
เรื่องเสร็จที่ ๕๒๖/๒๕๓๑..... 601
เรื่องเสร็จที่ ๕๕๐/๒๕๓๑..... 605

เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๖/๒๖๔๒๓ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความว่า กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ ให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า คณะกรรมการฯ จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใดหรือไม่ และคำว่า “ตามกฎหมายอื่น”ตามมาตรา ๒๐ (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความถึงกฎหมายใดบ้าง และจะรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ กรมที่ดินได้มอบปัญหานี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาแล้ว มีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ มีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยผู้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยให้ผู้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นมีหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการดังนี้ คือ

๑. กรมที่ดิน จัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

๓. การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีมติกำหนดให้ผู้ได้รับที่ดินได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย องค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น ส่วนการจัดที่ดินของหน่วยงานอื่นโดยที่ผู้รับที่ดินไม่ได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึงแต่อย่างใด

ฝ่ายที่ ๒ มีความเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ และอนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมืองนั้นมิได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใดและไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการดังกล่าวนี้ไม่ใช้บังคับกับทบวงการเมืองนั้นๆ แล้ว คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ (๑)

(๒) และ (๕) ครอบคลุมไปถึงทบวงการเมืองอื่นด้วย ส่วนคำว่า “กฎหมายอื่น” ตามมาตรา ๒๐ (๖) ซึ่งบัญญัติว่า “ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น” จะหมายถึงกฎหมายใดบ้างนั้น เห็นว่า

ถ้ากฎหมายใดมีบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะคณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้นด้วย แต่ไม่รวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย การจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามมาตรา ๒๐ (๗) ที่บัญญัติว่า “ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินโดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน กรมการปกครองและกรมประชาสงเคราะห์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดินกรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) มาร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการดังกล่าวว่า เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๕ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินตามมาตรา ๒๐ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ ไม่น่าจะมีแต่เพียงเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ (๑) เท่านั้น ควรจะรวมถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตราอื่นๆ ด้วย ยกเว้นอนุมาตรา (๖) และ (๑๐) ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เป็นการเฉพาะไว้แล้ว คณะอนุกรรมการฯ จึงได้มีมติให้นำเรื่องนี้เสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาต่อไป คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วอนุมัติตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ และมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการฯ รับไปพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใดหรือไม่ หากมีปัญหาให้เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความต่อไป อนึ่ง ได้ความจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) ว่า งานที่เกี่ยวกับการวางแผนกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การอนุรักษ์ที่ดินและน้ำนั้น เป็นงานในอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินโดยตรง คณะกรรมการฯ ไม่ควรมีอำนาจครอบคลุมถึงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินดังกล่าว และกรมพัฒนาที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. .... โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา

๒๐ (๑) และ (๒) บางส่วนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คณะรัฐมนตรีได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาในประการแรกที่ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ จะมีขอบเขตครอบคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นเพียงใด นั้น ปรากฏว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กว้างขวางกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๐ (๑)[๒] เดิม ซึ่งบัญญัติว่า “(๑) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพโดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ” แต่ในมาตรา ๒๐ (๑) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่บัญญัติว่า

---

[๑] มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน

(๒) วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครองที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ที่ดินและน้ำ

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และการประเมินราคาที่ดินเพื่อการภาษีบำรุงท้องที่หรือเพื่อกิจการอื่น

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๒] มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ โดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ

(๒) วางโครงการเพื่อสงวนและบำรุงที่ดิน

(๓) ประสานงานกับทบวงการเมืองซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ และ

(๖) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕)

“(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน” มิได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ซึ่งแต่เดิมให้มีอำนาจหน้าที่จัดที่ดินเพื่อประชาชน และในมาตรา ๒๐ (๑) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ที่จะวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินไว้โดยไม่จำกัดขอบเขตอำนาจเหมือนมาตรา ๒๐ (๑) เดิม นอกจากนั้นยังได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในอนุมาตราต่างๆ หลายอนุมาตรา เช่น มาตรา ๒๐ (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) เป็นต้น การแก้ไขเพิ่มเติมดังบัญญัติไว้ในอนุมาตราต่างๆ ดังกล่าวนี้เป็นข้อบ่งชี้อีกประการหนึ่งว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินการใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นที่มิใช่หน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชนด้วยที่สำคัญก็ได้แก่ อำนาจในการอนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง[๓] และอำนาจในการควบคุมการจัดที่ดินนี้ไม่จำกัดแต่เพียงควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๕) และ (๖) ด้วย นอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว มาตรา ๒๐ (๘) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ยังให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการฯ ได้ตามที่เห็นสมควรการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ ดังกล่าวนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หากได้จำกัดอยู่แต่เพียงการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยผู้รับที่ดินจะได้สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นไม่ เพราะตามมาตรา ๒๐ (๑) (๒) (๕) (๖) และ (๘) ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการวางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นที่เห็นได้ว่ามิให้นำประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน มาใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งกฎหมายมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทบวงการเมืองอื่นโดยเฉพาะ ฉะนั้น จึงเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นย่อมมีขอบเขตคลุมถึงการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินของหน่วยงานอื่นด้วย

สำหรับปัญหาในประการที่สองที่ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ตามมาตรา ๒๐ (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงกฎหมายใดบ้าง และจะรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ (๖) ซึ่งบัญญัติว่า “(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น” แล้ว เห็นว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ที่บัญญัติไว้ ในมาตรา ๒๐ (๖) นั้นย่อมหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดินโดยทั่วไป เมื่อกฎหมายนั้นมิได้มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ

---

[๓] มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

จัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดินไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจควบคุมการจัดที่ดินตามกฎหมายนั้นๆ ด้วย ส่วนในปัญหาที่ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๖) จะมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย ดังนั้น คำว่า “กฎหมายอื่น” ในมาตรา ๒๐ (๖) จึงไม่มีความหมายรวมถึงการปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย การปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๗) ถ้าได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็มีอำนาจที่จะปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินได้เพราะมาตรา ๒๐ (๗) บัญญัติว่า “(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๑/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง การขออนุญาตจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมบางปู
(กรณีที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ร่วมทุนกับบริษัทเอกชนจัดสรรที่ดินในนิคม
อุตสาหกรรมต้องขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ หรือไม่)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๘๐๑(๔)/๕๘๕๗ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้ทำสัญญาร่วมทุนกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นที่ตำบลแพรกษาและตำบลบางปูใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปูเป็นนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๐ ตามความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการดำเนินการของนิคมอุตสาหกรรมบางปูนี้มีอุปสรรคในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับผู้ประกอบอุตสาหกรรม กล่าวคือ ทางสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการไม่ยอมจดทะเบียนการโอนให้ เพราะเป็นกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กนอ.จึงได้หารือไปยังจังหวัดสมุทรปราการ และได้รับการยืนยันจากจังหวัดสมุทรปราการและกรมที่ดินว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ กนอ.ร่วมทุนกับเอกชนตั้งเป็นรูปบริษัทขึ้น บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่นี้จึงเป็นนิติบุคคลต่างหากจาก กนอ.ซึ่งไม่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของ กนอ.หรือองค์การของรัฐที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ดังนั้น บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นแม้จะโดย กนอ.ร่วมทุนด้วยก็ตาม ก็จะต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินได้แล้ว ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงแผนผังใหม่ผู้ขอจะต้องยื่นแผนผังและโครงการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๑๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖

กระทรวง อุตสาหกรรมเห็นว่า การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมของ กนอ.ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเองหรือร่วมทุนกับเอกชนจัดตั้งขึ้นก็ตามไม่จำ ต้องอยู่ในข่ายบังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ เพราะ กนอ.ได้ประกาศจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปูเป็นนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป ตามความในมาตรา ๓๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง

---

[๑] มาตรา ๓๖ นิคมอุตสาหกรรมมีสองประเภท คือ

(๑) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป

(๒) เขตอุตสาหกรรมส่งออก

ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว และ กนอ.ย่อมมีอำนาจตามความในมาตรา ๖[๒] และมาตรา ๑๐[๓] แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ เพื่อทำการปรับปรุงที่ดินโดยการสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้างและบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมซึ่ง เมื่อทำ การปรับปรุงที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมแล้วก็มีอำนาจที่จะให้เช่า ให้เช่าซื้อและขาย อสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาในแง่เจตนารมณ์ของ กฎหมายจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (การจัดสรรที่ดิน) ก็มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกันในแง่ของ การควบคุมวางแผนโครงการหรือวิชาการ ฯลฯ จะต่างกันก็เพียงหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการ พิจารณาควบคุมเท่านั้น และอนึ่ง กรมที่ดินยอมรับว่า กนอ.สามารถทำการจัดสรรที่ดินในนิคม อุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นเองได้ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ดังนั้น การ จัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมซึ่ง กนอ.ได้จัดตั้งขึ้นโดยร่วมทุนกับเอกชนจึงไม่จำเป็นต้องขอ อนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินอีก

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงหารือว่า ในกรณีที่ กนอ.จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้น โดยการร่วมทุนกับเอกชน กนอ.จำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมต่อ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามที่กรมที่ดินยืนยันอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม

การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเขตอุตสาหกรรมทั่วไปให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายประกาศด้วย

การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเขตอุตสาหกรรมส่งออกให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

[๒] มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๑๐ ให้ กนอ.มีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) การควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมและ ผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ ฯลฯ

และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า กรณีที่เป็นปัญหานี้จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า กนอ.เป็นผู้จัดสรรที่ดินเองหรือบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด เป็นผู้จัดสรรที่ดิน ตามข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าที่ดินในบริเวณที่ประกาศเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมบางปูนี้เป็นที่ดินของบริษัทฯ บริษัทฯ ทำสัญญากับ กนอ.ว่าจะปรับปรุงที่ดินเองและจะเป็นผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเอง ดังปรากฏตามข้อ ๒[๔] แห่งสัญญาที่บริษัทฯ ทำกับ กนอ. และโฉนดที่ดินกับบริษัทฯ ให้เช่าซื้อก็มีชื่อบริษัทฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ บริษัทฯ จึงเป็นผู้ทำสัญญากับผู้ประกอบอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดิน จัดสรรตามความหมายของคำว่า “ผู้จัดสรรที่ดิน”[๕] ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ดังกล่าว แม้ว่า กนอ.จะซื้อหุ้นของบริษัทฯ กนอ.ก็เป็นแต่เพียงผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ เท่านั้น หาใช่เป็นผู้ดำเนินกิจการของบริษัทฯ เสียเองไม่ ดังนั้น กนอ.จึงมิใช่เป็นผู้จัดสรรที่ดินอันจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๒[๖] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ เมื่อบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด เป็นผู้จัดสรรที่ดิน บริษัทฯ จึงต้องขออนุญาตตามความในข้อ ๑๐[๗] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวข้างต้น และในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็มิได้มีบทบัญญัติใดบัญญัติว่า หาก กนอ.ร่วมทุนกับผู้อื่นแล้วจะทำให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับกนอ. ดังนั้น จะอ้างข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ มาเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตหาได้ไม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๖

---

[๔] สำเนาสัญญาหน้า ๑

[๕] ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ผู้จัดสรรที่ดิน” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] ข้อ ๒ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ใช่บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ และของทางราชการหรือขององค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

[๗] ข้อ ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

การขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน
(การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก
และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กก.๑๒๐๘/๔๔๘๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ซึ่งสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

๑. คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙ หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่

๒. ข้อความที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.” ตามมาตรา ๓๙ นั้น เป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติส่วนใดของกฎหมายที่บัญญัติว่า “จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...”

๓. สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ได้รับเพิ่มขึ้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๙ ทุกกรณีหรือไม่

๔. ในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๑. ตายลง การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ถ้ากำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

๔.๑ ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภริยา ให้สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยชอบธรรมอื่น

๔.๒ ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธินั้น หรือมิได้เป็นเกษตรกรให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๔.๓ ผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

๔.๔ ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวในข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๓ แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ ส.ป.ก.และเพื่อการนี้ ส.ป.ก. อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

๕. ในกรณีที่ผู้ตายมีทายาทโดยธรรมหลายคน หากสิทธิในที่ดินตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมทุกคนแล้ว ที่ดินย่อมจะถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ดังนั้น ถ้าจะกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยให้ตัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่นๆ จะกระทำได้หรือไม่ และในการตัดสิทธิเช่นนี้ให้มีผลรวมไปถึงการตัดสิทธิมิให้ทายาทโดยธรรมคนอื่นนั้น เรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกตัดสิทธิมิให้รับมรดกจากทายาทโดยธรรมผู้ได้รับมรดก จะกระทำได้หรือไม่

๖. การได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ ถ้าถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

๖.๑ ถ้าผู้ได้รับอนุญาตตายลง สิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นนั้นจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมแตกต่างจากกรณีที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก.จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา ๓๐ หรือไม่

๖.๒ ทายาทโดยธรรม ผู้ได้รับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าว จะต้องขออนุญาตเพิ่มขึ้นหรือไม่ และถ้าจะต้องขออนุญาตแล้ว หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่ผู้ตายได้รับอนุญาตเพียงใด

๖. ๓ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นตายลง สิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ตายที่เกี่ยวกับการอนุญาตดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเรียกว่าส่วนที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ คุ้มครองสิทธิไว้ ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๒๐ ไร่ สำหรับกรณีผู้ได้รับอนุญาตซึ่งกฎหมายถือว่ามิได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาก่อน หรือมีจำนวนไม่เกิน ๕๐ ไร่ หรือ ๑๐๐ ไร่สำหรับผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้ว กับส่วนที่สองเรียกว่าส่วนที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งที่ดินทั้งสองส่วนดังกล่าว จะแตกต่างกันหรือไม่เพียงใด และในทางปฏิบัติจะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไร เพราะในการอนุญาตมิได้กันขอบเขตที่ดินทั้งสองส่วนแยกไว้ต่างหากจากกันแต่อย่างใด

๗. สิทธิในที่ดินที่อยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๙ นี้ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องปฏิบัติตาม และการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะมีผลในทางกฎหมายเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ในปัญหาแรกที่ว่า คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙[๑] หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙[๒] หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิอยู่ระหว่าง

---

[๑] มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๒] มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้า เจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอใดรับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะ กรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเอง เกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

เช่าซื้อตามมาตรา ๓๐[๓] จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการประกอบกิจการใดต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใด หรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไปตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมืององค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๓] มาตรา ๓๐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น เว้นแต่ (๒) จำนวนไม่เกินห้าสิบไร่

(๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๒๙ (๒) จำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

(๓) สถาบันเกษตรกรซึ่งจะนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตาม (๑) หรือ (๒) เช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ จำนวนเนื้อที่ที่ดินตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๔] ให้มีสิทธิในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) ของมาตรา ๒๙[๕] ต่อไปเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือการที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการเช่าหรือสิทธิที่อยู่ระหว่างการเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐[๖] ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเป็นสิทธิที่ได้รับจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหมวด ๓ ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ โดยถือตามเจตนารมณ์และหลักการที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดินเป็นสำคัญ การ “จัดซื้อ” ที่ดินย่อมหมายความถึงที่ดินที่อยู่ในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจของรัฐ ซึ่งรวมถึงที่ดินทั้งแปลงอันเป็นส่วนที่คงให้เกษตรกรมีสิทธิอยู่ตามเดิมหรือมีสิทธิได้รับเพิ่มขึ้น และที่รัฐซื้อหรือเวนคืนไปด้วยไม่จำกัดเฉพาะส่วนที่รัฐซื้อไปแล้วเท่านั้น

กรรมการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙[๗] มีความหมายตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔[๘] คือ ต้องเป็นที่ดินที่เป็นของรัฐหรือที่ดินซึ่งรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้นโดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น การที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ (๑) และ (๒)[๙] นั้น เป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นเจ้าของที่ดินรายนั้นเอง และการได้รับอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ที่ดินดังกล่าวมิใช่ที่ดินของรัฐหรือที่รัฐ

---

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๘] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นโดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ได้จัดซื้อหรือเวนคืนแล้วเพราะความในมาตรา ๒๙[๑๐] บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ถ้าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ที่ดินในส่วนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙[๑๑] จึงมิใช่ “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามนัยแห่งนิยามตามมาตรา ๔[๑๒]

๒. ในปัญหาที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่า ข้อความที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.” ในมาตรา ๓๙[๑๓] นั้น ถือว่าเป็นข้อยกเว้นทั้งในเรื่องการห้ามมิให้แบ่งแยกและการห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น

๓. ในปัญหาที่สามที่ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิที่ได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๑๔] จะต้องตกอยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๙[๑๕] ทุกกรณีหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว หรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่ารวมทั้งสิทธิที่ได้รับจากการอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๑๖] ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙[๑๗] ทุกกรณีไป เพราะสิทธิทุกประเภทที่หารือมานี้ถือได้ว่าเป็นสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กรรมการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า มาตรา ๓๙[๑๘] ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉะนั้น สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙[๑๙] ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วในข้อ ๑. ว่ามิใช่

---

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙[๒๐] ส่วนกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือที่รัฐได้ให้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมานั้นย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙[๒๑] ทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วและที่ยังอยู่ในระหว่างเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่รัฐจัดให้

๔. ในปัญหาที่สี่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์กรณีหนึ่งและกรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายได้เช่าหรือเช่าซื้อไว้อีกรายหนึ่ง

สำหรับกรณีแรก คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่า เมื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถึงแก่ความตายที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมโดยทางมรดกตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๓๙ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกซึ่งที่ดินเป็นอย่างอื่นอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่กล่าวไว้ในปัญหา ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๔ มิได้ เมื่อตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สิทธิต่างๆ ในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นก็ต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สำหรับกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อพิจารณา ๑๙ (๗)[๒๒] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เห็นว่า การเช่าและการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว ดังนั้น เมื่อผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อตายลง สัญญาย่อมระงับสิทธิตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดให้บุคคลใดๆ ได้สิทธิใน

---

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๒] มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของส.ป.ก.ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไปได้

กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า โดยที่สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือสิทธิในการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้วดังที่กล่าวไว้ในข้อ ๑. และสิทธิดังกล่าวนี้มาตรา ๓๙[๒๓] ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙[๒๔] จึงจะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสิทธิของทายาทโดยธรรม และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้เอง คือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้ สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ (๗)[๒๕] ที่ว่า “กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน” นั้น เห็นว่า เป็นการวางหลักและแบบซึ่งใช้บังคับทั่วไปในการคัดเลือก เมื่อเกษตรกรผู้ใดได้รับเลือกแล้ว ก็เป็นผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสิทธินั้นย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙[๒๖] ซึ่งเป็นขั้นตอนที่พ้นจากการคัดเลือกตามมาตรา ๑๙ (๗)[๒๗] แล้ว ถ้าถือว่าไม่อาจตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือไม่อาจโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.ได้ บทบัญญัติในมาตรา ๓๙[๒๘] ก็จะไม่มีความหมายใดๆ

๕. ในปัญหาที่ห้า ในกรณีที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีทายาทโดยธรรมหลายคนการที่จะกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมอื่นๆ เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่าจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ได้กล่าวไว้ แล้วในข้อ ๔. และเมื่อกระทำมิได้แล้ว ปัญหาเรื่องค่าทดแทนจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

---

[๒๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒

[๒๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒

[๒๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

๖. ในปัญหาที่หกนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า

๖.๑ เนื่องจากวรรคสองของมาตรา ๒๙[๒๙] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติสำหรับเจ้าของที่ดินซึ่งประสงค์จะขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินต่อไปเพื่อประกอบเกษตรกรรมไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้นั้นจะต้องแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองอยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และได้บัญญัติไว้อีกด้วยว่าการอนุญาตนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขได้ ฉะนั้น การที่คณะกรรมการฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีได้อนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ย่อมถือได้ว่าเป็นการอนุญาตให้เฉพาะตัวบุคคลและสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ได้รับจากการอนุญาตดังกล่าวเป็น “สิทธิเฉพาะตัว” ของผู้ได้รับอนุญาต ดังนั้น เรื่องสิทธิดังกล่าวจึงไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้เมื่อเจ้าของที่ดินผู้ได้รับอนุญาตตายลง อนึ่ง ถึงแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙[๓๐] ด้วยก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓๙ โดยตลอดแล้วเห็นว่า ที่มาตรา ๓๙ ให้ที่ดินเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมก็คือให้เป็นไปตามหลักการตกทอดของสิ่งที่เป็นมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๐[๓๑] คือ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตายซึ่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ “สิทธิเฉพาะตัว” ซึ่งโดยสภาพทางกฎหมายจะตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไม่ได้นั้นสามารถ ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.ได้แต่ประการใด แต่ได้บัญญัติห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอน “สิทธิในที่ดิน” (ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน) เช่น กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง (ที่ผู้ครอบครองมี ส.ค. ๑ หรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน) ซึ่งโดยสภาพทางกฎหมายสามารถแบ่งแยกหรือโอนได้ เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ข้อห้ามดังกล่าวเป็นการจำกัด “สิทธิในที่ดิน” ของเอกชนที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิใช่เป็นการบัญญัติให้ “สิทธิเฉพาะตัว” ตกทอดทางมรดกได้ การที่กฎหมายจะบัญญัติให้ “สิทธิเฉพาะตัว” ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้นั้น จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเป็นหลักใหญ่ ไม่ใช่

---

[๒๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓๑] มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

บัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นของข้อห้ามดังกล่าว ดังนั้น จะต้องถือว่าในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเช่นนั่นสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับจากการอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๓๒] ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวย่อมไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

สำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก.จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา ๓๐ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ผู้ตายได้เช่าหรือเช่าซื้อไว้นั้น ก็ไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในข้อ ๔.

๖.๒ เนื่องจากทายาทโดยธรรมซึ่งได้รับมรดกในที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้รับไปแต่เฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น แต่สิทธิเฉพาะตัวที่เจ้าของที่ดินคนเดิมได้รับจากการอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินต่อไปตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๓๓] นั้นหาได้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมด้วยไม่ ฉะนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๙ (๓)[๓๔] ดังนั้น ส.ป.ก.จึงมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเฉพาะในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ทายาทโดยธรรมประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและยื่นคำร้องและได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปตามมาตรา ๒๙ (๓) วรรคสอง[๓๕] ซึ่งให้เอกสิทธิ์แก่ทายาทผู้ประสงค์จะทำเกษตรกรรมด้วยตนเองอยู่แล้ว

๖.๓ ที่ดินทั้งในส่วนที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ความคุ้มครองตามมาตรา ๒๙ (๑) และ (๒)[๓๖] และในส่วนที่เกินห้าสิบไร่หรือหนึ่งร้อยไร่ ซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมตามวรรคสองของมาตรา ๒๙[๓๗] ย่อมตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกันทั้งสองส่วน แต่สำหรับปัญหาที่ว่า จะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไรนั้น เป็นปัญหาทางปฏิบัติซึ่งจะต้องพิจารณาตั้งแต่เวลาอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๓๘] จึงไม่วินิจฉัยปัญหาข้อนี้

กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า เนื่องจากที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๓๙] มิใช่ที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังที่กล่าวแล้วในข้อ ๑. ฉะนั้น สิทธิที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่อยู่ใน

---

[๓๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๓๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

บังคับของมาตรา ๓๙[๔๐] ดังเช่นกรณีที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐[๔๑] แต่อยู่ในบังคับของเงื่อนไขในการอนุญาตตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๔๒] นั้นเอง และที่ดินนั้นอาจอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในมาตราอื่นอีกด้วย เช่น มาตรา ๒๘ เป็นต้น

๗. ในปัญหาที่เจ็ดนั้น มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า

"ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีที่ควรเชื่อได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนคู่กรณีหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันมิให้มีการ ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๙[๔๓] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายเฉพาะในปัญหาข้อ ๑. ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. ดังกล่าวข้างต้น และโดยที่ปัญหาดังกล่าวทั้ง ๔ ข้อเป็นปัญหาสำคัญซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินและเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรกรในการประกอบเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงขอให้มีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๓ (๒) จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อ ๑. ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. แล้ว มีความเห็นดังนี้

---

[๔๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๔๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๔๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

(๑) ในปัญหาข้อ ๑. คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙[๔๔] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายตามบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองตลอดจนการจัดที่อยู่ อาศัยในที่ดินนั้น โดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น ฉะนั้น การที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐[๔๕] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงถือได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนการที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเองโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙[๔๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น มิได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั้นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ทั้งนี้ ตามนัยแห่งบทนิยามในมาตรา ๔ ดังกล่าวแล้ว

(๒) ในปัญหาข้อ ๓. เมื่อได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ ๑. ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙[๔๗] มีความหมายตามคำนิยามในมาตรา ๔[๔๘] ฉะนั้น สิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ จึงต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙ ทุกกรณี ไม่ยกเว้นแม้ในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว เพราะไม่มีบทยกเว้นดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๙ ส่วนกรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙[๔๙] นั้น ได้วินิจฉัยแล้วเช่นกันในปัญหาข้อ ๑. ว่ามิใช่สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙ แต่ประการใด

(๓) ในปัญหาข้อ ๔. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่าต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์กรณีหนึ่งและกรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้ออีกกรณีหนึ่งนั้น สำหรับกรณีแรก

---

[๔๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๔๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๔๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

[๔๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้เห็นพ้องต้องกันแล้ว จึงไม่เป็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ส่วนกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ ๑. ว่าเป็นสิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๓๙[๕๐] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙[๕๑] เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมจะกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙[๕๒] ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้

(๔) ในปัญหาข้อ ๖. นั้น เนื่องจากได้วินิจฉัยในปัญหาข้อ ๑. ว่า ที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง[๕๓] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิใช่ที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อ ๖.๑ ข้อ ๖.๒ และข้อ ๖.๓

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ฝ่ายที่สองในปัญหาข้อ ๑.ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. ดังกล่าวแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๖

---

[๕๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๗/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของธนาคารแห่งประเทศไทย
(กรณีมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕)

กระทรวงการคลังได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๕๑๒/๑๑๒๙ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้รับรายงานจากที่ว่าการเขตพระนครว่า ได้แจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยยื่นแบบภาษีโรงเรือนและที่ดินย้อนหลัง ๑๐ ปี ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เหตุผลว่า ธนาคารฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะ ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ จึงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติดัง กล่าว เพราะตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจแบบรัฐ วิสาหกิจและไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรุงเทพมหานครจึงหารือกระทรวงการคลังว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเสียภาษี โรงเรือนหรือไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ และตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการออกและการจัดการ รวมตลอดถึงพิมพ์ธนบัตร บัตรธนาคารและสิ่งพิมพ์อื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบ การรับฝากเงินโดยไม่จ่ายดอกเบี้ย การซื้อ การขายและรับช่วงซื้อลดตั๋วแลกเงินหรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่เกิดจากการค้า หรือพาณิชย์ กิจการอุตสาหกรรมการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น การซื้อ ขาย เงินปริวรรตต่างประเทศกับธนาคารต่างๆ การให้กู้ยืมเงินโดยมีทรัพย์สินเป็นประกัน การให้รัฐบาลกู้ยืมเงินโดยไม่มีประกัน การออกดร๊าฟที่กำหนดให้ใช้เงินเมื่อทวงถาม ฯลฯ ซึ่งแสดงว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรด้วย มิใช่ประกอบธุรกิจเพื่อการสาธารณะเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ให้รัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงน่าจะอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่โดยที่เรื่องทำนองเดียวกันนี้กระทรวงมหาดไทยได้เคยตอบข้อหารือของธนาคารออมสินเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนของธนาคารออมสินโดยได้เปรียบเทียบกับกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นมี

วัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะมิใช่มุ่งหา กำไรและกำไรที่เหลือจากหักจ่ายเป็นทุนสำรองแล้วต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ทุกๆ ปี จึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นแตกต่างกันซึ่งเป็นปัญหาการพิจารณาตีความในด้านกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่าตามนัยมติของคณะรัฐมนตรีธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินมีเฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐[๑] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ เท่านั้น โดยเฉพาะทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยมีปัญหาว่าจะอยู่ในข่ายรับการยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒) หรือไม่ โดยมาตรา ๙ (๒) บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า คำว่า “รัฐบาล” ตามบทบัญญัติข้างต้นหมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม ฉะนั้น ทรัพย์สินของรัฐบาลจึงหมายถึงทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ กระทรวง ทบวง กรม แต่เป็นนิติบุคคลต่างหาก[๒] และเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดในนามของตนเอง เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาลดังกล่าวแล้วก็ไม่ต้องพิจารณาข้อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกอบกิจการ ในลักษณะหากำไรหรือเป็นบริการสาธารณะหรือไม่

อนึ่ง เมื่อพิจารณามาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ภาษีเสริม ภาษีโรงค้า หรือภาษีการธนาคารตามประมวลรัษฎากร และบัตรธนาคารที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกก็ให้ยกเว้นจากอากรแสตมป์” แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ประสงค์จะยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

---

[๑] มาตรา ๑๐ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและซึ่งมิได้ใช้เป็นที่ไว้ สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป

[๒] มาตรา ๖ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗(การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างโดยไม่เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายจากเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะกระทำได้หรือไม่)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๒๑๓/๒๑๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างสำหรับการปลูกอ้อยในท้องที่ตำบลทุ่งทอง อำเภอท่าม่วง และตำบลดอนเจดีย์ อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี ในเนื้อที่ประมาณ ๓,๒๐๐ ไร่ โดยให้กรมชลประทานเป็นผู้จัดทำ และไม่เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๔๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างดังกล่าวมีความแตกต่างจากการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการตามแผนงานปกติหลายประการ คือ

๑. การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างเป็นการจัดรูปที่ดินเพื่อการศึกษาหาข้อมูลเพื่อดำเนินงานขั้นต่อไปของทางราชการ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องจัดทำก่อนที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินสำหรับการปลูกอ้อยตามโครงการปกติในแผนงานต่อไป และเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตามสัญญาเงินกู้ระหว่างรัฐบาลกับธนาคารโลกด้วย

---

[๑] มาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกเก็บเงินค่า ใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ ได้รับสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) บรรดาค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำการสร้างถนนหรือทาง ลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ของบรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินให้เรียกเก็บเงินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อช่วยค่า ใช้จ่ายที่รัฐบาลได้จ่ายไปตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจาก ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริง โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่สามนับแต่ปีที่ได้ดำเนินการจัดรูป ที่ดินสำเร็จตามโครงการแล้ว ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รัฐบาลจ่ายเป็นเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

(๒) บรรดาค่าใช้จ่ายในการปรับระดับดินและกิจการอื่นๆ ในที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในกรณีที่ทางราชการจัดทำให้ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระเงินตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริง โดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระตาม (๑) โดยอนุโลม

ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาลดจำนวนเงินและขยายเวลาการชำระเงินตาม (๑) และ (๒) ได้ตามที่เห็นสมควร

๒. การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของที่ดินในท้องที่หรือเขตโครงการที่จะดำเนินงานตามแผนงานได้เข้าใจและให้ความยินยอมตามมาตรา ๒๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และเพื่อประโยชน์ของการจัดรูปที่ดินจากการดำเนินงานจริง

๓. ในทางปฏิบัติ การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินทุกราย เพราะทางราชการต้องได้รับความร่วมมือในเรื่องอื่นๆ ด้วย มิใช่เฉพาะการก่อสร้างเท่านั้น เช่น การเก็บข้อมูลที่ต้องการ และการปลูกพืชตามที่ทางราชการกำหนด เป็นต้น จึงจะบรรลุผลของการจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่าง ส่วนการจัดรูปที่ดินตามแผนปกติ เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมเกินจำนวนกึ่งหนึ่งก็ดำเนินการได้ในนัยมาตรา ๒๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

๔. การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างทางราชการได้ประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ ศึกษาและเก็บข้อมูลที่ต้องการทั้งด้านวิศวกรรม สังคม เศรษฐกิจ และกฎหมายเพื่อใช้วางแผนและพิจารณาดำเนินการตามโครงการที่กำหนดให้เหมาะสม และให้เกษตรกรได้เห็นของจริง ถ้าการจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างได้ผลจริง ก็จะได้เป็นการสร้างความเข้าใจกับเจ้าของที่ดิน ทำให้ดำเนินการตามโครงการต่อไปได้สะดวก แต่ถ้าการจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างยังมีข้อบกพร่องทางราชการก็ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการนำไปแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ส่วนเจ้าของที่ดินมีโอกาสเสี่ยงต่อผลที่จะได้รับจากการจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่าง เพราะยังไม่รู้ถึงผลตอบแทนจากการจัดรูปที่ดินที่แน่นอน ซึ่งแตกต่างกับการจัดรูปที่ดินตามแผนปกติเนื่องจากเจ้าของที่ดินได้ผลประโยชน์แน่นอน

ฉะนั้น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจึงมีความประสงค์ที่จะทราบว่า ตามนัยมาตรา ๔๖[๔] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างสำหรับการปลูกอ้อยในท้องที่ดังกล่าวโดยไม่เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินนั้น จะกระทำได้หรือไม่ โดยจะใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามมาตรา ๑๓ (๑๒)[๕]

---

[๒] มาตรา ๒๗ ในกรณีที่ยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๔ ใช้บังคับในจังหวัดใด เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัด นั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบ หมายดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะ ให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน

[๓] มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ได้สอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๑๔ (๑) หรือมาตรา ๒๗ ถ้าท้องที่นั้นเจ้าของที่ดินยินยอมมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด ก็ให้ดำเนินการออกประกาศตามมาตรา ๒๕ ต่อไป

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดรวมทั้ง อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกรมชลประทาน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

การจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างสำหรับการปลูกอ้อยในเขตท้องที่ตำบลทุ่งทอง อำเภอท่าม่วง และตำบลดอนเจดีย์ อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี ในเนื้อที่ประมาณ ๓,๒๐๐ ไร่ โดยไม่เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๖[๖] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ นั้น เป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้ว เพราะมิใช่เป็นการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากเขตท้องที่ดังกล่าวมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน[๘] ฉะนั้น จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๔๖๖[๙] ที่จะต้องเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่าย แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางสามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินแปลงตัวอย่างได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ (๑๒)[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ได้ระบุ ว่าจะต้องเป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเสมอไป

---

(๑๒) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๗] มาตรา ๒๔ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้มีแผนที่แสดงเขตโครงการจัดรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วยแผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

[๘] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๔ บัญญัติบทนิยามคำว่า “เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ไว้ว่า

“เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน”

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง (กรณีพันเอก เสามนัส โปตระนันทน์ กับพวก เรียกร้องค่าทดแทนที่ดิน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ)

กรมทางหลวงได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค.๐๖๐๖/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่น ดินสายลพบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๑๓ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๓ และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดให้ทางหลวงดังกล่าวเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๙ซึ่งปรากฏว่าบ้านและที่ดินของพันเอก เสามนัส โปตระนันทน์ กับพวกอีก ๒ รายได้ถูกกำหนดเข้าอยู่ในแนวเขตที่จะสร้างทางหลวงสายดังกล่าวเกือบทั้งหมด และเนื่องจากเจ้าของที่ดินทั้ง ๓ รายไม่ยินยอม กรมทางหลวงจึงได้เข้าครอบครองที่ดินทั้ง ๓ ราย โดยใช้อำนาจตามข้อ ๖๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้นำเงินค่าทดแทนที่ดินทั้ง ๓ รายไปวางต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๓ แต่พันเอก เสามนัสฯกับพวกดังกล่าวได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า กรมทางหลวงกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินของพวกตนที่อยู่ในแนวเขตทางหลวงดัง กล่าวโดยไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องทุกข์นี้ยังรับฟังไม่ได้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือกรมทางหลวงได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินของผู้ร้องทุกข์โดยขัดต่อกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์นี้โดยให้ข้อ สังเกตไว้ท้ายคำวินิจฉัยด้วยว่า ขณะนี้ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรัญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า)ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔ ซึ่งที่ดินของผู้ร้องทุกข์ทั้ง ๓ รายอยู่ในข่ายที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า วิธีการกำหนดค่าทดแทนย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งคำวินิจฉัยไปยัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (พันเอกถนัด คอมันตร์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามความเห็นของรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์น่าจะพิจารณาด้วยว่า ในการคำนวณเงินค่าทดแทน

กรมทางหลวงได้อาศัยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ โดยถือราคาฯ ปี ๒๕๑๓ เป็นเกณฑ์ แต่ปรากฏว่าได้มีการเวนคืนที่ดินในปี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นระยะเวลาเกิน ๑๐ ปี และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวน่าจะหมดอายุแล้ว การคำนวณราคาโดยถือเอาปีที่ออกพระราชกฤษฎีกาเป็นหลักจึงน่าจะไม่ชอบเห็นควร ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวตามคำบัญชาของ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรีแล้ว มีมติยืนยันตามความเห็นเดิมและชี้แจงเพิ่มเติมว่า การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) มิได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวเพราะพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรัญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า)ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ เพิ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ. ๒๕๑๓ ได้สิ้นอายุไปแล้ว (๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๓) ดังนั้น การเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ นี้ จึงเป็นกรณีอันต้องถือว่าเป็นการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน บริเวณที่ดินที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงไว้ก่อน และเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการปฏิบัติตาม “วิธีการเวนคืน” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับกรณีนี้ (ข้อ ๗๐ ถึงข้อ ๗๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ) ดังนั้น ไม่ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) จะมีคำวินิจฉัยไปในทางใด การคำนวณค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ร้องทุกข์ก็คงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายใหม่อยู่นั่นเอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) ดังกล่าวไปยัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งได้เสนอความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีความเห็นว่า ปัญหาที่ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (พันเอก ถนัด คอมันตร์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามความเห็นของรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๕ พิจารณาทบทวนนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ของเอกชนและของรัฐเป็นจำนวนมากและอาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ นัยแรก เจ้าหน้าที่ฯ จะต้องถือหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗๖ (๓) คือ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องค่าทดแทนไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้กำหนดค่าทดแทนเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับหรือนัยที่สอง คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ได้กำหนดวิธีการเข้าครอบครองก่อนการโอนกรรมสิทธิ์ (กรณีทางเร่งด่วน) เป็นคนละวิธีการกับการเข้าครอบครองโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การดำเนินการตามวิธีการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์กรณีทางหลวงเร่งด่วนจึง น่าจะต้องกระทำจนกระทั่งจบกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖๗ ซึ่งไม่ว่าจะตีความไปในทางหนึ่งทางใดย่อมมีผลกระทบถึงงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากและเป็นส่วนได้เสียของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เห็นควรที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะได้สั่งการให้กรมทางหลวง (กระทรวงคมนาคม) พิจารณาปัญหา

หากมีปัญหาในทางปฏิบัติให้ปรึกษาหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่ง ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) และให้กรมทางหลวงดำเนินการตามข้อเสนอของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินทั้งสามรายนี้กรมทางหลวงได้ดำเนินการเข้าครอบครองโดยใช้อำนาจตามข้อ ๖๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าของที่ดินทั้งสามรายไม่ยินยอม และได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลตามข้อ ๖๗ ก็เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดิน เมื่อเจ้าของที่ดินทั้งสามรายดังกล่าวได้รับเงินค่าทดแทนไปจากศาลแล้วแต่ไม่ได้ฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายใน ๑ ปี นับแต่วันวางเงิน จนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหมดอายุลงก่อนที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ ประกาศใช้บังคับ กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า เจ้าของที่ดินทั้งสามรายดังกล่าวจะมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ดังกล่าว หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว เห็นว่า เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรมทางหลวง) ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๖๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อพันเอก เสามนัสฯ กับพวกไม่ตกลงยินยอมในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ฯ ได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลแล้ว พันเอก เสามนัสฯ กับพวก ก็ชอบที่จะต้องไปฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับ แต่วันที่เจ้าหน้าที่ฯ ได้นำเงินค่าทดแทนไปวางศาล แต่ปรากฏว่า พันเอกเสามนัสฯ กับพวก มิได้ดำเนินการฟ้องร้องเรียกเงินภายในระยะเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นย่อมเป็นอันระงับไปแล้ว แม้ว่าต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายแยกถนนจรัญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า)ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณดังกล่าวภายหลังที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แนวทางหลวงสิ้นอายุแล้วก็ตาม แต่เมื่ออายุความเรียกร้องค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามข้อ ๖๗ ได้สิ้นสุดลงแล้ว พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงไม่มีผลลบล้างการดำเนินการที่กระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงมีผลใช้บังคับ เจ้าของที่ดินทั้งสามรายจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๒๔

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้ในข้อ ๖๓[๑] ว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ สำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนนั้นได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะในข้อ ๖๖ และข้อ ๗๙[๒] ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ เพื่อดำเนินการสร้างทางหลวงได้ทันทีเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดย

---

[๑] ข้อ ๖๓ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

[๒] ข้อ ๖๖ ในกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน แล้วให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการใดๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้า หน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ยินยอมให้เข้าครอบครองก่อนกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้เจ้า หน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเข้าดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดแจ้งความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าดำเนินการได้

ข้อ ๗๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปีในระหว่างเวลาที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

เร่งด่วน โดยในข้อ ๖๗[๓] ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชำระค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำความตกลงในเรื่องค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เสียก่อน หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดแล้วถ้าเจ้าของไม่ยอมรับก็ให้เจ้าหน้าที่ฯ นำเงินไปวางศาล และเจ้าของต้องฟ้องร้องต่อศาลภายในหนึ่งปี ส่วนเงินค่าทดแทนนั้นได้บัญญัติไว้ในข้อ ๗๖[๔] ว่า ถ้าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงที่

---

[๓] ข้อ ๖๗ ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การกำหนดค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทน แต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะฟ้องเรียกเงินส่วน ที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้น ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดียังศาลตามวรรคสองไม่เป็นเหตุให้การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือการขนย้ายทรัพย์สินต้องสะดุดหยุดลง

[๔] ข้อ ๗๖ เงินค่าทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

(๑) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น

(๒) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น

ไม่มีบทบัญญัติเรื่อง ค่าทดแทนกำหนดไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ให้กำหนดเงินค่าทดแทนเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

สำหรับกรณีตามที่หารือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากเอกสารและคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๑๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๓ และได้มีประกาศกระทรวงคมนาคมให้ทางหลวงดังกล่าวเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็น ต้องสร้างโดยเร่งด่วน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๙ การกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณดังกล่าวจึงต้องคิดในราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับตามข้อ ๗๖[๕] และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๗ ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๖๗ กำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของพันเอก เสามนัสฯ กับพวก โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่พันเอก เสามนัสฯ กับพวกไม่ตกลงยินยอมในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฯ จึงนำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๓ และพันเอก เสามนัสฯ กับพวก ได้รับเงินดังกล่าวไปแล้ว แม้ต่อมาพันเอก เสามนัสฯ กับพวกจะได้ร้องเรียนต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการปรองดองจะได้กำหนดให้พันเอก เสามนัสฯ กับพวก ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐๐ บาท และพันเอก เสามนัสฯ กับพวก ได้รับเงินส่วนที่เพิ่มไปเมื่อวันที่ ๒๗ และวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๒๔ แต่เมื่อพันเอก เสามนัสฯ กับพวกมิได้ฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีตามข้อ ๖๗ จึงหมดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น ดังนั้น แม้ว่าต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายแยกถนนจรัญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า)ฯ พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔ เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงสิ้นอายุ (ธันวาคม ๒๕๒๓) แล้วก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมิได้บัญญัติเรื่องค่า ทดแทนไว้เป็นพิเศษ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงไม่มีผลลบล้างการดำเนินการที่กระทำโดยถูกต้องตามกฎหมายในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงมีผลใช้บังคับ ด้วยเหตุผลดังกล่าวเจ้าของที่ดินทั้งสามรายจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ เพราะเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่ากรมทางหลวงได้สำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้าง

---

(๓) ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชบัญญัติเช่นว่านั้น

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

ทางหลวงแผ่นดินสายดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายธนบุรี - นครชัยศรี - ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๑๓ เสร็จแล้ว สมควรที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง หารือการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
(การเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตเวนคืนหรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค.๐๒๐๖/๒๔๕๘ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๒๖ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ความว่า เนื่องจากภายในแนวเขตเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ครอบคลุมถึงที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งระบุหน่วยราชการเป็นผู้ครอบครอง ๓ แปลง (กระทรวงการคลัง ๒ แปลง กระทรวงมหาดไทย ๑ แปลง) และไม่ได้ระบุชื่อผู้ครอบครองอีกหลายแปลง การท่าเรือแห่งประเทศไทยประสงค์จะทราบว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะโอนมาเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทยโดยผลของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้วหรือไม่ หากยังมิได้โอนมาจะดำเนินการหรือมีวิธีการทางกฎหมายประการใดที่จะให้ที่ดินตกมาเป็นกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามปัญหาจำแนกได้ ๒ ประเภท คือ

๑. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งมีทบวงการเมืองดูแลรักษาอยู่โดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหลักฐาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเคยเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน

สำหรับที่ดินที่ปรากฏชื่อผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคือกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคมเห็นว่าน่าจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยโดยผลของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับกรณีนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะเข้าครอบครองที่ดิน

ดังกล่าวได้เมื่อได้ชำระหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ส่วนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย น่าจะยังถือไม่ได้ว่าได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยโดยผลของกฎหมาย หากการท่าเรือแห่งประเทศไทยประสงค์จะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จะต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกาหรือออกพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะต่อไป อย่างไรก็ดี การท่าเรือแห่งประเทศไทยอาจจะเข้าดำเนินการปรับปรุงและใช้ประโยชน์จากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ครอบครองดังกล่าวได้ โดยวิธีเช่าหรือขอใช้ที่ดินจากอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงคมนาคมจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ หรือควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมพร้อมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและการท่าเรือแห่งประเทศไทย) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ในกรณีที่รัฐต้องการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น เมื่อมิได้ตกลงกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการดังกล่าวข้างต้นได้ก็แต่โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๓[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่ง

---

[๑] มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็น สาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาเกษตรหรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๕ ซึ่งบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ จะเห็นได้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมใช้เฉพาะในกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเท่านั้น สำหรับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้นมาตรา ๒[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ถือว่าเป็นของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเวนคืนดังเช่นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพราะรัฐย่อมนำอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้วในฐานะที่เป็นเจ้าของ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ตาม ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้นก็ไม่โอนมาเป็นของการท่าเรือ แห่งประเทศไทยโดยผลของมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างใด

๒. ส่วนปัญหาที่ว่าจะดำเนินการหรือมีวิธีการทางกฎหมายประการใดที่จะให้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยต่อไปนั้น เห็นว่าต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

๒. ๑ ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ปรากฏชื่อกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติ

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้าและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

[๒] มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

[๓] มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทย

[๔] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การโอนกรรมสิทธิ์จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กล่าวคือ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น ถ้าประสงค์จะให้ที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ก็จะต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยต่อไป

๒.๒ ในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๖] และที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เนื่องจากที่ดินดังกล่าวนี้มิใช่ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

(ก) สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติในเรื่องการโอนไว้แต่อย่างไร คงมีแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕[๗] ซึ่งบัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การโอนที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงอาจกระทำได้โดยปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ถ้าการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยและไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้ทันความต้องการ การท่าเรือแห่ง

---

[๕] มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

[๖] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๗] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเทศไทยอาจขอใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจากอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดหาประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๐[๘] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ข) สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มาตรา ๘ (๑)[๙] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า การโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยมีเงื่อนไขว่าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ดังนั้น หากมีที่ดินในลักษณะดังกล่าวภายในเขตเวนคืนและการท่าเรือแห่งประเทศไทยประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนก่อน จึงจะดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ ส่วนที่ดินซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์แล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว มาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ดำเนินการถอนสภาพโดยการ

---

[๘] มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

[๙] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเสียก่อนแล้วจึงตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทยในภายหลัง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๘/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (กรณีที่ดินของวัดที่มิได้แจ้งการครอบครองไว้ จะกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้หรือไม่)

กรมการศาสนา มีหนังสือ ที่ ศธ.๐๔๐๘/๒๙๓๔ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตั้งแต่ปี ๒๔๘๕ เป็นต้นมา วัดตะเคียนงามได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ธรณีสงฆ์ของวัดตะเคียนงาม ตำบลปากน้ำประแส อำเภอแกลง จังหวัดระยอง แปลงที่ ๕ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๙๘ ตารางวา แต่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดังกล่าว ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๐๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ประกาศกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนประแส และป่าพังราด โดยกรมป่าไม้ได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจรังวัดรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของราษฎรและที่ดินดังกล่าว กรมการศาสนาจึงได้แจ้งให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เป็นที่ธรณีสงฆ์ของวัดตะเคียนงาม เพื่อจะได้ให้วัดตะเคียนงามดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดังกล่าว ตามข้อ ๙ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ต่อไป ในเรื่องนี้กรมการศาสนาเห็นว่า แม้วัดตะเคียนงามมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท.๐๖๐๙/๒๓๕ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๔ และแม้ภายหลังได้ประกาศกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วเจ้าอาวาสวัดตะเคียนงามมิได้ยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ไม่เป็นเหตุให้สูญเสียสิทธิไปแต่อย่างใด แต่กรมป่าไม้เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและมิใช่ที่ธรณีสงฆ์ วัดตะเคียนงามจึงไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามนัยข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) และข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าหากกรมการศาสนาประสงค์จะให้วัดตะเคียนงามใช้ที่ดินดังกล่าวต่อไป ก็ให้ยื่นคำขอตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

โดยที่กรมการศาสนาและกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน จึงขอหารือว่า

(๑) ถ้าตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินวัดร้างหรือที่ธรณีสงฆ์ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์มิได้นอกจากจะต้องตรากฎหมายและจะยกอายุความขึ้นต่อสู้มิได้แม้ว่าจะยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินก็ตาม กรมการศาสนาจะขอให้

กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ธรณีสงฆ์ของวัดตะเคียนงาม (แปลงที่ ๕) ได้หรือไม่

(๒) เมื่อวัดตะเคียนงามไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท.๐๖๐๙/๒๓๕ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๔ นั้น กรมป่าไม้จะนำที่ดินของวัดตะเคียนงามไปเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ และหากนำไปเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ วัดตะเคียนงามจะดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามนัยข้อ ๙ แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้หรือไม่เพียงใด และจะขัดกับข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) และข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

(๓) ถ้าตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของวัดตะเคียนงามอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแนวแผนที่ระวางแสดงแนวเขตท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๐๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แต่เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้สำรวจรังวัดรุกล้ำเข้าไปในที่ดินดังกล่าว จะมีผลตามกฎหมายเป็นประการใด และวัดตะเคียนงามจะต้องยื่นคำขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาตาม (๑) นั้น ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจง (ของผู้แทนกรมการศาสนา และผู้แทนกรมป่าไม้) ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้นายกราย วิสมล ทำพินัยกรรมยกให้วัดตะเคียนงามมีจำนวนทั้งหมด ๓๒ ไร่เศษ ในจำนวนนี้เป็นที่พิพาทเสีย ๔ ไร่เศษ โดยที่ถ้อยคำในพินัยกรรมระบุว่าเป็นที่นาที่สวน และในขณะนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าที่พิพาทรายนี้เป็นที่นาที่สวนจริง แม้ว่าจะยังไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ก็ปรากฏว่า นับตั้งแต่พินัยกรรมมีผลเมื่อนายกราย วิสมล ได้ถึงแก่กรรมในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ วัดตะเคียนงามก็ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ย่อมถือได้ว่าวัดตะเคียนงามได้สิทธิครอบครองในที่พิพาทตามมาตรา ๑๓๖๗[๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่พิพาทจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แม้วัดตะเคียนงามจะมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ตามแบบ ส.ค.๑) ก็ไม่เป็นเหตุให้ที่พิพาทรายนี้พ้นจากสภาพการเป็นที่ดินที่วัดตะเคียนงามได้สิทธิครอบครองอยู่

---

[๑] มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

แล้ว โดยวัดมีสิทธิจะขอออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ ตามนัยมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ฉะนั้น แม้ว่าที่พิพาทจะไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินก็ตาม กรมป่าไม้จะออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติมิได้ เพราะที่พิพาทรายนี้ได้มีสภาพเป็นที่ธรณีสงฆ์อยู่ก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔๑[๓] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หาได้มีสภาพเป็นป่า[๔] ที่จะต้องสงวนรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นตามนัยมาตรา ๖[๕] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่

(๒) สำหรับปัญหาตาม (๒) นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่พิพาทรายนี้เป็นที่ธรณีสงฆ์ของวัดตะเคียนงาม แม้จะมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ตามแบบ ส.ค.๑) ก็ตาม กรมป่าไม้ก็ไม่มีอำนาจที่จะนำไปเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามนัยความเห็นที่ได้กล่าวมาใน (๑)

(๓) ส่วนปัญหาตาม (๓) นั้น ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ยังเป็นที่โต้แย้งกันอยู่ว่าที่พิพาทรายนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนประแสและป่าพังราดหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงได้ความว่า ตามแผนที่ระวางแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนประแสและป่าพังราด ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖ (พ.ศ. ๒๕๐๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น ที่พิพาทอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว

---

[๒] มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

[๓] มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

[๔] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ป่า" หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

การที่เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้ทำการสำรวจรังวัดรุกล้ำเข้าไปในที่พิพาท ก็ย่อมไม่มีผลทำให้ที่พิพาทกลายเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปได้ และวัดตะเคียนงามย่อมไม่ต้องยื่นคำขอใช้ที่พิพาทตามนัยมาตรา ๑๖[๖] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๖

---

[๖] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่ อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไข ที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่งเป็นอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ หรือให้ขุดดินขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาวหรือหิน แล้วแต่กรณี

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๔/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง
(การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วย
การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค.๐๔๐๖/๑๒๒๖๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้รับรายงานจากกรมธนารักษ์ว่ากรมที่ดินมีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗/๑/๒๙๑๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๕ แจ้งว่า นายหอม ทองประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง ขอให้พิจารณาทบทวนหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท.๐๖๐๗/๓๘๕๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งได้ตอบข้อหารือของจังหวัดระยอง เรื่องการพิจารณาออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สงวนหวงห้าม ๒ แปลง ที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศจังหวัดระยองฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๕๖ และฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๕๗ โดยกรมที่ดินให้ความเห็นว่า ที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการถอนสภาพโดยชอบด้วยกฎหมายคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศหวงห้ามอยู่ ซึ่งนายหอม ทองประเสริฐ อ้างว่า จังหวัดระยองมิได้ส่งเอกสารหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ซึ่งวางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ไปให้ที่กรมที่ดินประกอบการพิจารณาด้วยจึงอาจทำให้การพิจารณาในครั้งนั้นคลาดเคลื่อนผิดข้อเท็จจริงได้ กรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ โดยให้นายอำเภอสำรวจที่สาธารณประโยชน์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเห็นควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศ ให้ประชาชนทราบ จึงเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นายอำเภอมิได้สำรวจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่ปรากฏว่ามีการประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ ย่อมถือได้ว่าถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติไปโดยปริยาย แต่เนื่องจากที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุจึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาและขอทราบผลเพื่อจะได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินทั้ง ๒ แปลง ดังกล่าวยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศหวงห้ามอยู่และยังมิได้ถอนสภาพจากการหวงห้ามตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราน้อยที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ เพราะหนังสือดังกล่าวนี้เป็นเพียงหนังสือคำสั่งการที่แจ้งไปยังมณฑลต่างๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามหลักการที่แจ้งไว้ จึงถือได้ว่าหนังสือตราน้อยนี้ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายที่จะไปถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามทั้ง ๒ แปลงได้ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ทางราชการได้นำที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้

ขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินตามประกาศทั้ง ๒ แปลงตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่อย่างใด และจากการที่จังหวัดระยองได้สำรวจผู้เข้าครอบครองในที่ดินตามประกาศสงวนทั้ง ๒ แปลงนี้ตามโครงการสำรวจผู้บุกรุกที่ราชพัสดุซึ่งได้ดำเนินการตามคำสั่งของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า ผู้ครอบครองเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่สงวนนี้ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยหมายเหตุในหลักฐาน ส.ค.๑ ว่า “ที่ดินนี้อยู่ในเขตที่สงวน” ดังนั้น ที่ดินทั้ง ๒ แปลง จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ดังกล่าวข้างต้น แต่โดยเหตุที่เรื่องนี้เป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วยกันทุกฝ่าย จึงเห็นสมควรนำปัญหานี้เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ทั้ง ๒ แปลง ได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติไปโดยหนังสือตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงการคลังประกอบกับเอกสารหลักฐานต่างๆ และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหารือของกระทรวงการคลังมีข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานที่กระทรวงการคลังส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาตามลำดับดังนี้

๑. ในพ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ จังหวัดระยองได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน ๒ แปลง เพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐบาล โดยผู้ว่าราชการเมืองระยองได้มีประกาศลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๕๖ หวงห้ามที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างเปล่าริมถนนสายไปปากน้ำ ต้นถนนนับตั้งแต่จดริมคลองน้ำเมืองระยอง ปลายถนนไปจนสุดปากน้ำ ทั้งสองฟากยาวไปตามแนวถนนตลอดลึกเข้าไปข้างละ ๓ เส้น เพื่อปลูกสร้างสถานที่ทำประโยชน์ของรัฐบาล และปลัดเมืองรักษาการอำเภอเมืองได้มีประกาศลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๕๗ หวงห้ามที่ดินมีเขตทิศตะวันออกถึงปึกตัน ทิศตะวันตกถึงพระเจดีย์กลางน้ำ ทิศเหนือถึงเชิงเนิน (หรือติดกับทุ่งแห้ว) ทิศใต้ถึงริมฝั่งน้ำ เพื่อทำประโยชน์ของรัฐบาล

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้มีหนังสือที่ รย.๑๕/๑๐๘๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๑๙ หารือกรมที่ดินเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามของจังหวัดระยองสองแปลงดังกล่าวว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระยองได้พบหลักฐานเกี่ยวกับการสำรวจยกเลิกการสงวนที่ดินของจังหวัด

ระยองตามประกาศฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๕๖ และฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๕๗ กล่าวคือ มีหนังสือกระทรวงเกษตราธิการ ที่ ๗๕/๖๙๙๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๗๐ แจ้งความถึงสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลจันทบุรี ให้มณฑลสั่งจังหวัดรีบสอบสวนส่งบัญชีรายละเอียดเฉพาะที่สาธารณประโยชน์อันสงวนไว้ตามตัวอย่างว่าที่ใดควรสงวนไว้ต่อไป ต่อมากระทรวงเกษตราธิการได้มีหนังสือที่ ๔๗/๓๓๓๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๔๗๒ แจ้งว่า ตามที่ได้สั่งการไว้ตามหนังสือ ที่ ๗๕/๖๙๙๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ข้างต้นนั้น บัดนี้ กระทรวงเกษตราธิการได้ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยตั้งหลักการสำรวจที่ซึ่งสงวนไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ขึ้นใหม่โดยให้มีกรรมการจัดการสำรวจไม่น้อยกว่า ๓ นาย จึงให้มณฑลสั่งจังหวัดงดการสำรวจตามท้องตราฉบับก่อนไว้จนกว่าจะมีท้องตราสั่งตั้งกรรมการมาจัดการสำรวจตามหลักการใหม่ต่อไป

กระทรวงเกษตราธิการได้มีสารตราที่ ๗๗/๖๔๑๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๔๗๓ สั่งสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลจันทบุรีให้ตั้งปลัดจังหวัดหรือจังหวัดใด ไม่มีปลัดจังหวัดให้ตั้งนายอำเภอท้องที่ ๑ เกษตรจังหวัดหรือจังหวัดใดไม่มีเกษตรจังหวัดให้ตั้งเกษตรมณฑล ๑ และสรรพากร ๑ รวม ๓ นาย เป็นกรรมการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ว่าอำเภอใดมีที่สาธารณประโยชน์เท่าใด ที่สาธารณประโยชน์ใดเปลี่ยนสภาพไม่ควรสงวนต่อไปเท่าใด ควรสงวนไว้กี่แห่ง มีขนาดเท่าใด เมื่อสำรวจแล้วให้กรรมการรายงานความเห็นต่อสมุหเทศาภิบาล เมื่อสมุหเทศาภิบาลพิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้วให้รวบรวมส่งกระทรวงเกษตราธิการ และศาลากลางจังหวัดระยองได้มีหนังสือที่ ๑/๑๒๐๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๕ ถึงเกษตรมณฑลจันทบุรี ส่งรายงานกับบัญชีการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่าที่ดินตามประกาศปี ๒๔๕๗ ซึ่งใช้ประโยชน์ในการปลูกบ้านและทำสวน ไม่ควรรักษา ควรถอนเสียจากการหวงห้ามให้ราษฎรจับจองได้เพราะเวลานั้นมีบ้านเรือนของราษฎรเป็นจำนวนมาก ส่วนที่ดินตามประกาศปี ๒๔๕๖ ควรรักษายาวประมาณ ๑๐ เส้น และต่อไปข้างละ ๗ วา ๒ ศอก ตลอดถนน นอกจากนี้ควรถอนจากการหวงห้ามให้ราษฎรจับจองเพราะเวลานี้มีบ้านเรือนราษฎร อยู่บ้างแล้ว อนึ่ง กรรมการเสนอว่าที่ดินสำหรับอำเภอท่าประดู่รวม ๒ รายการ ตามรายการในบัญชีมีว่าควรถอนเสียจากการหวงห้ามทั้งหมดนั้นเห็นว่าควรสงวนที่ราชพัสดุอันราษฎรได้เช่าถือไว้ก่อน จึงได้พร้อมกันเติมข้อความในบัญชีนั้นและจังหวัดเห็นชอบด้วยแล้ว

จากหลักฐานข้างต้น จังหวัดระยองจึงหารือกรมที่ดินว่า ตามที่ได้มีการสั่งการยกเลิกการสงวนทั้งแปลงและเป็นบางส่วนดังที่ปรากฏในบัญชีสำรวจที่สาธารณะของคณะกรรมการแล้วนั้น จะถือว่าเป็นการยกเลิกการสงวนที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่

๓. กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือของจังหวัดระยองตามหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗/๓๘๕๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ความว่า กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ที่ดินสงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์แปลงใดจะพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการถอนสภาพตามวิธีการที่กฎหมายในขณะนั้น

บัญญัติไว้ และจากการค้นคว้าพบว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติวิธีการถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ไว้เป็นฉบับแรกคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ สำหรับกรณีที่จังหวัดหารือมาเป็นกรณีเกิดก่อนที่จะได้มีพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาไปถึงการสงวนหวงห้ามที่ดินก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าการสงวนหวงห้ามอาจเกิดได้จากมีพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน หรืออาจเกิดจากการประกาศสงวนหวงห้ามของนายอำเภอท้องที่ หรือสมุหเทศาภิบาลมณฑล เป็นต้น ฉะนั้น ในทางกลับกันก็จะเห็นได้ว่าการถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ ก็น่าจะเกิดขึ้นโดยวิธีเดียวกันกับการสงวนหวงห้าม คือจะต้องถอนสภาพโดยพระบรมราชโองการหรือประกาศของผู้ปกครองท้องที่ที่ทำการสงวนหวงห้ามไว้ แล้วแต่กรณี สำหรับการดำเนินการเรื่องนี้ในที่สาธารณประโยชน์ทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ไว้แต่อย่างใด และถ้าหากจะพิจารณาว่าเมื่อได้ดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงเกษตราธิการ ที่ ๗๗/๖๔๑๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๔๗๓ แล้ว จะเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย ก็เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงที่จังหวัดระยองอ้างยังไม่ปรากฏว่าสมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรี ได้พิจารณาสั่งการในเรื่องนี้ไว้ประการใด จึงเห็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการถอนสภาพโดยชอบด้วยกฎหมายคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศสงวนหวงห้ามอยู่

๔. ต่อมานายหอม ทองประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง กับพวกได้ร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ว่า เจ้าหน้าที่ราชพัสดุได้ไปทำการรังวัดสำรวจที่ดินบริเวณสองข้างทางถนนตากสินมหาราชและบริเวณบ้านปากคลองระยองตั้งแต่บ้านปึกตันถึงเจดีย์กลางน้ำในเขตเทศบาลเมืองระยองรวม ๒ แปลง เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุซึ่งที่ดินดังกล่าวตนกับพวกได้อาศัยอยู่โดยครอบครองสืบทอดจากบรรพบุรุษ และมี ส.ค. ๑ เป็นหลักฐานโดยนายหอม ทองประเสริฐ อ้างว่าที่ดิน ๒ แปลงดังกล่าวแม้ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อทำประโยชน์ของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ แต่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองสมัยนั้น (พระนรินทรภักดี) ได้ขอเพิกถอนการสงวนหวงห้ามแล้วตามหนังสือจังหวัด ที่ ๑/๑๒๐๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๔ จึงขอความเป็นธรรมโดยการเพิกถอนสภาพที่ดินหวงห้ามเพื่อตนและพวกได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป เรื่องนี้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๑๑๒/๑๖๖๔๗ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๒๔ ถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ แจ้งบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการให้กรมธนารักษ์เร่งดำเนินการสำรวจ และทำแผนที่บริเวณที่ดินดังกล่าวให้เสร็จสิ้นโดยเร็วแล้วรายงานเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการต่อไป

๕. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค.๐๔๐๖/๑๒๒๖๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๖ หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง ๒ แปลงดังกล่าวความว่า กรมธนารักษ์ได้รับแจ้งจากกรมที่ดินตามหนังสือที่ มท.๐๖๐๗//๑/๒๙๑๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๕ ว่า นายหอม ทองประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองขอให้พิจารณาทบทวนหนังสือกรมที่ดินที่ มท.๐๖๐๗/๓๘๕๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งตอบข้อหารือของจังหวัดระยอง โดยนายหอม ทองประเสริฐ อ้างว่าจังหวัดระยองมิได้ส่งหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ซึ่งวางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ไปให้กรมที่ดินพิจารณาด้วย จึงอาจทำให้การพิจารณาครั้งนั้นคลาดเคลื่อนผิดข้อเท็จจริงได้ กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่โดยให้นายอำเภอสำรวจที่สาธารณประโยชน์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อเห็นควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศให้ประชาชนทราบ จึงเห็นว่าหากพิจารณาในทางกลับกันแล้ว ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นายอำเภอมิได้สำรวจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่ปรากฏว่ามีการประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ ย่อมถือได้ว่าถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติไปโดยปริยาย แต่เนื่องจากที่ดินทั้งสองแปลงนี้เป็นที่ราชพัสดุ จึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาและขอทราบผลเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยต่อไป

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดิน โดยมีความเห็นว่า ที่ดินทั้งสองแปลงนี้ได้มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐบาลใน พ.ศ. ๒๔๕๖ และพ.ศ. ๒๔๕๗ ตามลำดับ แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามที่กระทรวงเกษตราธิการสั่งการให้มณฑลจันทบุรีดำเนินการใน พ.ศ. ๒๔๗๓ และคณะกรรมการได้จัดทำบัญชีสำรวจพร้อมกับเสนอความเห็นว่า ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๖ ควรรักษาไว้บางส่วนและที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๗ ควรถอนเสียจากการหวงห้ามทั้งหมด ซึ่งเรื่องนี้จังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งไปยังเกษตรมณฑลจันทบุรีพร้อมบัญชีสำรวจและมีความเห็นเพิ่มเติมว่าที่ดินตามประกาศฯ พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่คณะกรรมการเสนอให้ถอนจากการหวงห้ามทั้งหมดนั้นเห็นว่าควรเสนอที่ดินราชพัสดุอันราษฎรได้เช่าแล้วไว้ก่อนก็ตาม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าสมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีได้สั่งการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างไร และปรากฏว่า พ.ศ. ๒๔๘๒ ทางราชการได้นำที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามทั้ง ๒ แปลงขึ้นทะเบียนที่รกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยระบุความประสงค์ที่หวงห้ามไว้ว่าสำหรับทำประโยชน์ของรัฐบาล

สำหรับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ กรมธนารักษ์เห็นว่าเป็นเพียงหนังสือคำสั่งการที่แจ้งไปยังมณฑลต่างๆ ให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามหลักการใหม่ดังปรากฏในหนังสือนั้น จึง

ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายที่จะถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามทั้งสองแปลงได้ อีกประการหนึ่งการถอนการหวงห้ามที่ดินสาธารณประโยชน์ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินทั้ง ๒ แปลงแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ครอบครองเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่สงวนนี้ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ตาม แต่ก็มีหมายเหตุในหลักฐาน ส.ค.๑ ว่า “ที่ดินนี้อยู่ในเขตที่สงวน” จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนว่าที่ดินตามประกาศสงวนทั้งสองแปลงยังมิได้ถอนสภาพจากการหวงห้ามตามหนังสือตราน้อยดังกล่าว

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ แต่เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยหนังสือตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การหวงห้ามจะกระทำโดยมีประกาศพระบรมราชโองการ หรือประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ก็ได้ และจะหวงห้ามเพื่อการใดก็ได้ โดยการหวงห้ามจะมีผลว่า ที่ดินที่หวงห้ามนั้นจะนำออกให้ประชาชนจับจองไม่ได้หรือผู้ใดจะครอบครองนานเท่าใดก็ไม่มีสิทธิ[๑] ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้น โดยมาตรา ๕[๒] กำหนดว่า การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดย

---

[๑] มาตรา ๖๑ พรบ.ลักษณะออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

[๒] มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดั่งกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดั่งจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๗[๓] กำหนดว่า การถอนการหวงห้ามก็ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗ วรรคสาม ว่าการถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาด้วย

ส่วนการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามก่อน พ.ศ. ๒๔๗๘ ก็มิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เช่นกัน แต่โดยหลักทั่วไปแล้วหากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของทางราชการ ก็น่าที่จะกระทำในลักษณะเดียวกับการสงวนหรือการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว หลักฐานที่สนับสนุนความข้อนี้ปรากฏในกรณีของที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งแต่เดิมได้มีประกาศกระทรวงเกษตราธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยาลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ และประกาศกระทรวงเกษตราธิการขยายความในประกาศเรื่องห้ามมิให้จับจองที่ดิน ท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ฉบับลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๓ เพื่อหวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้ทำการขุดคลองและทำประตูน้ำต่อมาเมื่อ ไม่มีความจำเป็นต้องหวงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้ต่อไป ก็ได้มีประกาศของกระทรวงเกษตราธิการอนุญาตให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ร.ศ. ๑๒๗ ยกเลิกประกาศทั้งสองฉบับนั้นเสีย

ในกรณีของที่ดินซึ่งได้มีการประกาศของจังหวัดระยองสงวนหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น เห็นว่า เมื่อได้มีประกาศจังหวัดระยองสงวนหวงห้ามที่ดินไว้สองแปลงเพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐบาล หากจะมีการยกเลิกประกาศจังหวัดระยองหรือถอนสภาพที่ดินบริเวณนี้ ก็ชอบที่จะได้ทำเป็นประกาศให้ทราบว่าให้ยกเลิกประกาศจังหวัดระยองดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีประกาศหรือกฎหมายยกเลิกการหวงห้ามที่ดินสองแปลงนี้แต่อย่างใด สำหรับหนังสือตราน้อยที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีไปถึงสมุหพระนครบาลและสมุหเทศาภิบาลทุกมณฑล เป็นเพียงการวางระเบียบให้มณฑลต่างๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่กระทรวงเกษตราธิการได้ตกลงกับกระทรวงมหาดไทย วางวิธีปฏิบัติให้มณฑลตั้งข้าราชการ ๓ นายเป็นกรรมการจัดการสำรวจที่สาธารณประโยชน์นั้นเสีย แล้วดำเนินการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามหลักการใหม่โดยให้นายอำเภอสำรวจที่ สาธารณประโยชน์เฉพาะที่ไม่มีวิวาทและไม่มีใครยึดถือกรรมสิทธิ์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อเห็นควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศแก่ประชาชนเพื่อประชาชนจะได้ทราบกำหนดเขตที่ได้สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ส่วนรายใดมีการโต้เถียงหรือเข้ายึดถือปกครองอยู่ ให้เจ้าพนักงานในท้องที่พิจารณาเป็นราย ๆ ไปว่ารายใดจะคงควรสงวนไว้หรือเพื่อประโยชน์ใดหรือไม่ควรสงวน ถ้าเห็นควรสงวนแต่ไม่สามารถจะทำความ

---

[๓] มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วนให้นำบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม การถอนหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย

ตกลงกับผู้ที่โต้เถียงหรือผู้ที่เข้ายึดถือปกครองนั้นได้ ก็ให้บอกไปยังกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจะได้ตั้งกรรมการออกมาตรวจสอบและพิจารณาเฉพาะรายที่จำเป็น หนังสือตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ไม่มีข้อความใดที่ระบุให้ถอนสภาพที่ดินซึ่งได้มีการประกาศหวงห้ามไว้แต่เดิม และไม่มีผลเป็นกฎหมายที่จะไปถอนสภาพที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศจังหวัดระยองทั้งสองแปลงนี้ด้วย ในการวางระเบียบการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ขึ้นใหม่นั้น ก็มิได้มีเงื่อนเวลาบังคับว่าจะต้องจัดการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และประกาศแก่ประชาชนเมื่อใด ในเรื่องนี้ผู้แทนกรมที่ดินก็ได้ชี้แจงว่า ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทางอำเภอเมืองระยองได้ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงนี้รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์อื่นๆ ตามหลักการใหม่ในหนังสือตราน้อยดังกล่าวไปแล้วเพียงใดหรือไม่ และเมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แล้ว ไม่ปรากฏว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินทั้งสองแปลงนี้ แต่กลับปรากฏหลักฐานว่าทางราชการได้นำที่ดินทั้งสองแปลงขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยระบุความประสงค์ที่หวงห้ามไว้ว่า สำหรับทำประโยชน์ของรัฐบาล นอกจากนี้ จากหลักฐาน ส.ค.๑ ก็มีหมายเหตุว่า “ที่ดินนี้อยู่ในเขตที่สงวน” จึงเห็นได้ว่า ที่ดินซึ่งหวงห้ามไว้ตามประกาศของจังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ทั้งสองแปลงนี้ ทางราชการได้แสดงการหวงห้ามตลอดมา และยังมิได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[๔] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๕] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๘/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คณะกรรมการควบคุมอาคารจะเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ต่อรัฐมนตรีโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารได้หรือไม่)

กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๘๑๑/๐๓๙๕๕ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็น “เขตเพลิงไหม้” มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ เมื่อคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ภายในสี่ สิบห้าวันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้นั้น แต่ในเขตเพลิงไหม้บางแห่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารตามมาตรา ๕๘ จึงเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรา ๕๘ คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงขอหารือว่าในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารตามมาตรา ๕๘ คณะกรรมการควบคุมอาคารจะเสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับปฏิบัติในเขตเพลิงไหม้ไว้โดยเฉพาะในหมวด ๗ กล่าวคือ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ตามที่กำหนดในมาตรา ๔[๑] มาตรา ๕๖[๒] กำหนดให้เจ้าพนักงาน

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้โดยมีแผนที่ สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้พร้อมทั้งระบุการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นี้ไว้ด้วย เมื่อเจ้าพนักงานประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้แล้ว มาตรา ๕๗[๓] ได้กำหนดการกระทำอันต้องห้ามมิให้ผู้ใดกระทำในเขตเพลิงไหม้ไว้ โดยมีระยะห้ามกระทำการเหล่านั้นเป็นเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ นอกจากนี้เมื่อได้มีการประกาศเขตเพลิงไหม้แล้ว มาตรา ๕๘[๔] ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ และให้เสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ และเมื่อคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาความเห็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอมาแล้ว ก็ให้

"เขตเพลิงไหม้" หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อภายในระยะสามสิบเมตร โดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๕๖ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ พร้อมทั้งระบุให้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้

[๓] มาตรา ๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใดก่อสร้างดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตดังกล่าวอยู่แล้วก่อนวันที่เกิดเพลิงไหม้ ระงับการกระทำตามที่ได้รับอนุญาตนั้นตามระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การก่อสร้างอาคารชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ซึ่งจัดทำหรือควบคุมโดยทางราชการ

(๒) การดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคารเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้สอยชั่วคราว

[๔] มาตรา ๕๘ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคาร ในกรณีที่เขตเพลิงไหม้อยู่ในเขตอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งท้องที่ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมกันพิจารณาและเสนอความเห็น ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

เมื่อคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วให้เสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่า จะมีการปรับปรุงหรือไม่ ประกาศดังกล่าวให้ประกาศไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

คณะกรรมการควบคุมอาคารเสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ต่อไป

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมอาคารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นั้น แม้ว่าใน (๔) ของมาตราดังกล่าวจะได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ “ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ก็ตาม ก็มีความหมายแต่เพียงว่าการที่จะปฏิบัตินั้นจะต้องเป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น การพิจารณาในขั้นต้นว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่นั้น มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้มิใช่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมอาคาร และมาตรา ๕๘ ก็มิได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ยกเรื่องนี้ขึ้นเสนอต่อรัฐมนตรีได้เอง ดังจะเห็นได้จากวรรคสองของมาตรา ๕๘ นี้ว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารจะต้องพิจารณาความเห็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอขึ้นมาเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารว่าสมควรปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงไม่อาจพิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๖

---

[๕] มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
(๑) ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘
(๒) ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐
(๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง การเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ (การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กรุงเทพมหานครจัดสรรจะต้องเสียภาษีเงินได้หรือไม่)

กรุงเทพมหานครมีหนังสือ ที่ กทม.๗๐๐๐/๖๕๒๑ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร (เดิม) ได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินในซอยภาวนา ๔๐ แปลง ซอยสุภาพงษ์ ๕๓ แปลง ซอยปุณณวิถี ๕๑ แปลง ให้บรรดาข้าราชการส่วนจังหวัดข้าราชการและประชาชนทั่วไปได้มีที่ดินอยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในราคาถูกและไม่หวังผลกำไรตอบแทนตามนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ต่อมาได้มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ได้โอนมาเป็นของกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เช่าซื้อที่ดินดังกล่าวสืบมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ และได้นำรายได้จากการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อส่งเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตลอดมา ขณะนี้ผู้เช่าซื้อบางรายได้ผ่อนชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้ว กรุงเทพมหานครจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้กับผู้เช่าซื้อ แต่ไม่สามารถจะโอนกรรมสิทธิ์ได้ เนื่องจากได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ กำหนดให้มีการหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่าย สำหรับกรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ กรุงเทพมหานครจึงมีหนังสือหารือกรมสรรพากรว่า การที่กรุงเทพมหานครจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวข้างต้นให้กับผู้เช่าซื้อแต่ละรายจะต้องหักภาษี ณ ที่จ่ายด้วยหรือไม่ ซึ่งกรมสรรพากรได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๘๐๔/๑๘๐๘๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๕ ตอบให้ทราบว่าการจัดสรรที่ดินดังกล่าวมิได้กระทำภายใต้เงื่อนไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๐ จึงไม่ได้รับการยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรแต่อย่างใด และการเสียภาษีอากรจะต้องเสียในนามคณะบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลด้วย แต่กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วมีความเห็นขัดแย้งในเรื่องการเสียภาษีหัก ณ ที่จ่าย ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินดังกล่าวองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครเป็นผู้ดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรดาข้าราชการและประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในราคาถูก และมิได้หวังผลกำไรตอบแทน ตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อการสังคมสงเคราะห์ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบการ

ปกครองท้องถิ่นนครหลวง องค์การปกครองท้องถิ่นต่างๆ ก็รับกิจการดังกล่าวกันต่อๆ มา จนกระทั่งถึงกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ขณะเดียวกันรายรับจากการให้เช่าซื้อทั้งหมดก็เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การปกครองท้องถิ่นต่างๆ สืบเนื่องกันมาจนถึงกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรุงเทพมหานครจึงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เพราะมิใช่นิติบุคคลที่อยู่ในข้อกำหนดให้เสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร ส่วนคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเป็นเพียงคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานดังกล่าวเท่านั้น จึงมิได้อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร และกิจการดังกล่าวก็มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีการค้าเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากการพิจารณาของกรุงเทพมหานครดังกล่าวมีความเห็นแตกต่างจากการพิจารณาของกรมสรรพากรซึ่งอ้างมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๐ ฉะนั้น เพื่อเป็นการระงับข้อโต้แย้งต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรุงเทพมหานคร) แล้ว เห็นว่า ปรากฏตามข้อเท็จจริงที่รับฟังจากผู้แทนว่าที่ดินที่จัดสรรทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของกรุงเทพมหานคร และการจัดสรรที่ดินดังกล่าวเป็นการจัดสรรเพื่อช่วยเหลือบรรดาข้าราชการและประชาชนที่ไม่มีที่อยู่ให้ได้มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในราคาถูกและมิได้หวังผลกำไรอันเป็นการสังคมสงเคราะห์เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดสรรที่ดินดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๖๖ (๙)[๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้การจัดสรรที่ดินจะมีเงินได้จากการนั้น กรุงเทพมหานครก็ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ เพราะกรุงเทพมหานครมิใช่บุคคลธรรมดาและมิใช่นิติบุคคลประเภทที่กำหนดให้ต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร ฉะนั้น การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กรุงเทพมหานครจัดสรรรายนี้ จึงไม่ต้องเสียภาษีเงินได้

---

[๑] มาตรา ๖๖ นอกจากอำนาจหน้าที่อันจะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๔ แล้วภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ

ฯลฯ ฯลฯ

(๙) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ฯลฯ ฯลฯ

อนึ่ง ตามที่กรมสรรพากรมีความเห็นตามหนังสือ ที่ กค.๐๘๐๔/๑๘๐๘๑ ลง วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๕ ว่าการจัดสรรที่ดินรายนี้ไม่ได้รับยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและการเสียภาษีอากรจะต้องเสียในนามคณะบุคคลที่มิใช่นิติบุคคลด้วย โดยอ้างถึงมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๑๐ ที่ว่า “ถ้าทางราชการจัดทำเพื่อเป็นการช่วยเหลือข้าราชการโดยเฉพาะแล้ว แม้เงินนั้นจะเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม ก็ให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๐” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า กรณีนี้ไม่เข้าข่ายตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่ส่วนราชการ คือ กรุงเทพมหานครได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และที่ดินก็เป็นกรรมสิทธิ์ของกรุงเทพมหานครมิใช่กรณีที่บุคคลอื่นที่จัดสรรที่ดินโดยอาศัยชื่อส่วนราชการนั้นอันจะต้องเสียภาษีในฐานะเป็นคณะบุคคลตามความเห็นของกรมสรรพากรแต่อย่างใด ส่วนปัญหาที่ว่ากรุงเทพมหานครจะต้องเสียภาษีการค้าด้วยหรือไม่นั้นข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงยังไม่อาจพิจารณาได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๕/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง การให้เช่าที่ดินสงวนตามกฎหมายทางหลวง
(กรมทางหลวงหรือผู้อำนวยการทางหลวงจะนำที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้
เพื่อประโยชน์แก่งานทาง ไปให้เช่าได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่)

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๖๐๖/๗๔๗๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้น เดิมได้สงวนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔[๑] และมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒[๓] ใช้บังคับ การสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทางได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๗[๔] แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ (ซึ่งต่อมาได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗) โดยออกเป็นประกาศกระทรวงคมนาคม และเมื่อพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ การสงวนที่ดินไว้

---

[๑] มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

[๒] มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

[๓] ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙

[๔] มาตรา ๓๗ รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่มีผู้ครอบครองไว้เพื่อประโยชน์งานทาง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศไปแล้วไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิ ให้ถือว่าที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามผู้ใดเข้าครอบครองหักร้าง จัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง

การเพิกถอนการสงวนตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์แก่งานทางก็ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖๐[๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในปัจจุบันปรากฏว่ากรมทางหลวงที่ดินที่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทางดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมทางหลวงยังมีความจำเป็นต้องสงวนที่ดินเหล่านั้นไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทางต่อไป แต่ในขณะนี้มีที่ดินสงวนบางแปลงที่กรมทางหลวงยังมิได้เข้าใช้เพื่อประโยชน์แก่งานทางและได้มีผู้ขอเช่าเพื่ออาศัย เพื่อประโยชน์ในทางการค้า และเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น กองหรือวางสิ่งของ เป็นต้น แต่โดยที่พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เช่าที่ดินสงวนฯ และกรมทางหลวงมีความประสงค์จะให้เช่าที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า กรมทางหลวงหรือผู้อำนวยการทางหลวงมีสิทธิที่จะนำที่ดินสงวนดังกล่าวข้างต้นไปให้เช่าโดยชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วมีความเห็นว่า แม้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เช่าที่ดินสงวนหรือหวงห้ามโดยตรง แต่ในการสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางตามข้อ ๖๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้ที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงนั้น ในการที่ผู้อำนวยการทางหลวงจะพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์ใน ที่ดินดังกล่าวผู้อำนวยการทางหลวงย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ในการอนุญาตได้ โดยอาจกำหนดให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าเช่าเป็นการตอบแทนเช่นเดียวกับการอนุญาตให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงตามข้อ ๔๒[๖] ซึ่งบัญญัติให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก

---

[๕] ข้อ ๖๐ เพื่อประโยชน์แก่งานทาง รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ ไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิ ให้ถือว่าที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง

รัฐมนตรีอาจเพิกถอนประกาศการสงวนตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๖] ข้อ ๔๒ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบ หมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

ผู้อำนวยการ ทางหลวงมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทาง โดยในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าได้ และผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจที่จะเพิกถอนการอนุญาตได้เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ดังนั้น ในการอนุญาตให้ผู้ใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อ ๖๐ ผู้อำนวยการทางหลวงจึงอาจกำหนดอัตราและระเบียบเกี่ยวกับการเช่า และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเช่าตลอดจนการเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ผู้อำนวยการทางหลวงตามข้อ ๒[๗] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ซึ่งหมายถึงผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อ ๑๓[๘] หรือบุคคลตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๔[๙] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ย่อมมีอำนาจที่จะนำที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทางไปให้ราษฎรเช่า ได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรมทางหลวงนั้น อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งที่ปลูกสร้างขึ้น โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้นำข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๗] ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่หรือได้รับแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงและงานทาง เฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่งหรือเฉพาะเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

[๘] ข้อ ๑๓ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง การแต่งตั้งนั้นจะจำกัดให้เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่งก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] ข้อ ๑๔ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามข้อ ๑๓ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางหลวงสัมปทาน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

(๔) ประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

และทางหลวงสัมปทาน ตามข้อ ๑๔ (๑) ย่อมมีอำนาจที่จะให้เช่าที่ดินที่ในเขตทางหลวงดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๐/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรัง จังหวัดกาญจนบุรี

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๑๖๔/๔๕๑๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พลโท ชาญ อังศุโชติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ถึงข้อร้องเรียนของเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร เพื่อทักท้วงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพระแท่นดงรัง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ของวัดที่ได้ครอบครองสิทธิโดย ส.ค.๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ มาเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นการกระทำโดยไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศถอนเขตพระแท่นดงรังคืน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีบัญชาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของวัดทั้งหมดหรือเป็นแต่เพียงบางส่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา และกรมศิลปากร) และผู้แทนวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร แล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหารือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรมป่าไม้ และกรมการศาสนาส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาตามลำดับดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๗๖ ข้าหลวงประจำจังหวัดราชบุรี ได้ประกาศสงวนป่าบริเวณพระแท่นดงรัง อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๑๙ ไร่เศษ เป็นเขตป่าสงวน[๑]

---

[๑] **ประกาศสงวนป่า**

ข้าหลวงประจำจังหวัดราชบุรี ขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

ด้วยได้รับหนังสือของป่าไม้ภาคราชบุรี ที่ ๕๖๗/๖ ลงวันที่ ๒๒ เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ว่า ป่าพระแท่น ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดราชบุรี มีอาณาเขตติดต่อดังนี้คือ

ด้านเหนือยาว	๒๕ เส้น ๗ วา	จดทางเกวียน
ด้านใต้ยาว	๒๕ เส้น	จดป่า
ด้านตะวันออกยาว	๔๓ เส้น ๑๐ วา	จดทุ่งข้างวัดพระแท่น
ด้านตะวันตกยาว	๔๔ เส้น	จดทางเกวียน

๒. ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ เมื่ออำเภอท่ามะกาได้มาอยู่ในการปกครองของจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๘๔ กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เป็นป่าคุ้มครอง[๓] อันมีผลตามมาตรา ๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ป่าคุ้มครองดังกล่าวนี้มีจำนวนเนื้อที่เท่าใดไม่ปรากฏชัด แต่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเนื้อที่ของวัดพระแท่นดงรังบางส่วน เช่น โบสถ์ ศาลา กุฏิ และสระน้ำอยู่นอกเขตป่าคุ้มครองแปลงนี้ แต่เขาถวายเพลิงซึ่งมีพระพุทธบาทจำลองติดอยู่ในเขตป่าคุ้มครองด้วย

รวมเนื้อที่ประมาณ ๑,๑๑๙ ไร่เศษ เป็นป่าไม้ที่สมควรจะสงวนไว้เพื่อบำรุงพันธุ์ไม้และเพื่อประโยชน์อย่างอื่นๆ กล่าวคือ บำรุงพืชพันธุ์ของไม้ชนิดที่ดีไว้ให้งอกงามเจริญขึ้นเพื่อการตัดฟันต่อไป จึงขอให้จังหวัดจัดการประกาศสงวนป่านี้ไว้

เพราะ ฉะนั้น จึงได้ประกาศป่ารายนี้เป็นป่าสงวนตั้งแต่วันที่ได้ลงในท้ายประกาศนี้เป็นต้นไป และต่อไปจะไม่ยอมอนุญาตให้ผู้ใดแผ้วถางรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าสงวนดังแจ้งอยู่ ในประกาศนี้เป็นอันขาดจนกว่าพันธุ์ไม้จะงอกงามถึงเวลาสมควรแล้วจึงจะอนุญาต ต่อไป

ศาลากลางจังหวัดราชบุรี

ประกาศมา ณ วันที่ ๒๙ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

(ลงนาม) หลวงบุเรศบำรุงการ

ข้าหลวงประจำจังหวัด

[๒] มาตรา ๗ การกำหนดป่าใดให้เป็นป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วยแนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือจัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ

ก. ศาลากลางจังหวัด

ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณสถานและที่ชุมนุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นตั้งอยู่

[๓] พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นป่าคุ้มครอง พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๓ ให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ภายในเขตต์ซึ่งปรากฏตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นป่าคุ้มครอง

[๔] มาตรา ๘ การกำหนดป่าใดเป็นป่าคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่บุคคลใดจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าคุ้มครองนั้น ในเมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมายอันว่าด้วยการนั้นแล้ว แต่บุคคลใดจะยึดถือ จับจอง ก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่านั้นหาได้ไม่

๓. ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ กรมศิลปากร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖[๕] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้มีประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ กำหนดพระแท่นดงรังเป็นขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ มีเนื้อที่ประมาณ ๕,๑๕๒ ไร่[๖]

๔. ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ทางวัดพระแท่นดงรังฯ โดยพระวินัยธรรมเร่งชินปุตโต ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕[๗] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

---

[๕] มาตรา ๖ ให้อธิบดีจัดทำบัญชีบรรดาโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศสยามขึ้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใด หรือไม่มีเจ้าของหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ วัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การศาสนา

บัญชีนั้นบุคคลใดๆ ย่อมตรวจดูและขอคัดสำเนาได้หรือขอรับสำเนาบัญชีหรือย่อรายการอันรับรองว่าถูกต้องได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะกำหนดไว้ แต่ไม่เกินห้าบาท

[๖]

ประกาศกรมศิลปากร

เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ กรมศิลปากรได้ทำบัญชีจำนวนและขอบเขตโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทย ขึ้นไว้ส่วนหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

๕. จังหวัดกาญจนบุรี

๑. พระแท่นดงรัง อำเภอท่ามะกา ตำบลพระแท่น มีขอบเขต คือ

ด้านเหนือ ยาว ๑๐ เส้น
ด้านใต้ ยาว ๑๒๔ เส้น
ด้านตะวันออก ยาว ๖๒ เส้น
ด้านตะวันตก ยาว ๓๐ เส้น
เป็นเนื้อที่ประมาณ ๕,๑๕๒ ไร่

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วัน ที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

พ.ศ. ๒๔๙๗ ใน ส.ค.๑ เลขที่ ๒๒๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ว่า ได้ครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นจำนวนเนื้อที่ดิน ๕,๑๕๒ ไร่ “โดยได้มาจากกรมศิลปากรยกให้ปกครองแทน” ตั้งแต่ “พุทธศักราช ๒๔๗๗” ส่วนหลักฐานการได้มาคือ “ประกาศสงวน”[๗] สภาพที่ดิน “เป็นที่วัดพระแท่นดงรังและเป็นที่นาฟางประมาณ ๒๕๐ ไร่”

๕. ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้รักษาพื้นที่ป่าพระแท่นดงรังไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔[๘]

๖. ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ๖๐๙๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๐๕ ถึงกรมศิลปากร ขอทราบว่ากรมศิลปากรจะดำเนินการกับที่ดินโบราณสถานพระแท่นดงรังอย่างไรบ้าง หากกรมป่าไม้จะดำเนินการสงวนป่าพระแท่นดงรังทับที่ขอบเขตโบราณสถาน จะขัดต่อการสงวนรักษาโบราณสถานหรือไม่ และหากจะทำการรังวัดหมายเขตพื้นที่โบราณสถานออกจากป่าสงวนเท่าที่จำเป็นจะสงวนโบราณสถาน จะขัดข้องเพียงใด

กรมศิลปากรจึงได้มีหนังสือ ที่ ๒๖๖๑/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ถึงกรมป่าไม้แจ้งว่า กรมศิลปากรได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การสงวนรักษาพระแท่นดงรังเป็นโบราณสถานนั้น จุดสำคัญของตัวโบราณสถานอยู่ที่พระแท่นดงรังกับยอดเขาถวายเพลิงซึ่งมีพระพุทธบาทจำลอง ส่วนที่ดินโดยรอบกำหนดไว้ก็เพื่อกันการบุกรุกของเอกชนในอันที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้สภาพที่เป็นมาแต่เดิมเปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้มีอาณาบริเวณไว้สำหรับทางราชการจะก่อสร้างตกแต่งตามความเหมาะสมแก่ลักษณะของปูชนียสถานแห่งนี้ เช่น ทำเป็นวนอุทยาน เป็นต้น การประกาศกำหนดเขตเป็นป่าคุ้มครอง ก็เพื่อจะสงวนรักษาพันธุ์ไม้ที่มีอยู่ในบริเวณนั้น อันเป็นวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกันทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ กับการสงวนรักษาโบราณสถานพระแท่นดงรังจึงไม่ขัดกัน ไม่น่าจะต้องรังวัดแบ่งแยกอาณาเขตกันก็ได้

๗. ในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมศิลปากรได้สำรวจพื้นที่เพื่อทำแผนผังปูชนียสถาน ปรากฏว่าพื้นที่ที่ประกาศเป็นขอบเขตโบราณสถานที่ถูกต้องมีเพียง ๒,๓๙๐ ไร่ โดยถือแนวทาง

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

(ความในมาตรา ๕ วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕)

[๗] “ประกาศสงวน” ตามที่ทางวัดพระแท่นดงรังฯ ได้ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาจำนวนเนื้อที่ดิน ๕,๑๕๒ ไร่ ที่ได้แจ้งไว้ประกอบกับข้อความที่ว่า”โดยได้มาจากกรมศิลปากรยกให้ปกครองแทน”แล้ว เข้าใจได้ว่าคงจะหมายถึงประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ นั่นเอง

[๘] ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวปรากฏอยู่ในหน้า ๒ ของบันทึกข้อความของกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กส.๐๗๐๕ (๒)/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เกวียนซึ่งมีมาแต่โบราณเป็นหลัก ส่วนที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเนื้อที่ ๕,๑๕๒ ไร่ นั้น เป็นการคลาดเคลื่อนเพราะถือเอาตามจำนวนที่อำเภอท่ามะการายงานไปในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามหนังสือจังหวัดกาญจนบุรีที่ ๒๕๐๑/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๙๗[๑๐]

๘. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการประชุมคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินครั้งที่ ๙/๒๕๑๕ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๕ เพื่อพิจารณาจำแนกที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับป่าพระแท่นดงรังนั้น ปรากฏผลการประชุมตามรายงานการประชุมดังกล่าวในหน้า ๒๓ และหน้า ๒๔ ดังนี้

“๓.๑.๑๑ ป่าพระแท่นดงรัง

ข้อเท็จจริง : ตามรายงานการสำรวจว่า ป่าแปลงนี้เดิมเป็นป่าคุ้มครอง อยู่ในท้องที่อำเภอท่ามะกา สำรวจได้เนื้อที่ประมาณ ๒,๒๔๐ ตาราง กม.มีผู้ถือครองอยู่ก่อนการสำรวจ ๓ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๐.๑๗๐ ตาราง กม. คงเหลือเนื้อที่ที่ไม่มีผู้ถือครองประมาณ ๒,๐๗๐ ตาราง ก.ม. ภูมิประเทศของป่าแปลงนี้เป็นพื้นที่ราบมีเขาลูกเล็ก ๆ อยู่ตอนกลาง และมีโบราณสถานพระแท่นดงรังอยู่ภายใน ชนิดของดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย ดินลึกเกินกว่า ๙๐ ซม.ขึ้นไป ชนิดของป่าเป็นป่าแดงต่ำ ไม้ชนิดดีมีค่ามีไม้เต็งรัง มะค่าแต้ พยอม มะเกลือ และประดู่ ขนาดโตเฉลี่ยได้ประมาณ ๓๐ - ๕๐ ซม. ความหนาแน่นของไม้เฉลี่ยได้ประมาณ ๑๖ - ๑๘ ต้นต่อไร่

ความเห็นเจ้าหน้าที่ :

๑. เมื่อทำการสำรวจแล้ว อำเภอและเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจเสนอว่า ควรรักษาไว้เป็นป่าไม้ เพราะเป็นป่าคุ้มครองแล้ว และมีโบราณสถานพระแท่นดงรังตั้งอยู่ภายใน

๒. คณะอนุกรรมการฯ ประจำจังหวัดเสนอว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวแล้ว

๓. คณะเจ้าหน้าที่วิชาการฯ พิจารณาเห็นว่า ป่าแปลงนี้แม้เป็นป่าเล็กแต่ก็มีโบราณวัตถุซึ่งเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนคือพระแท่นดงรัง ควรรักษาสภาพพื้นที่ให้คงสภาพอยู่จึงเสนอให้จำแนกไว้เป็นป่าไม้

๔. คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดินเสนอว่า ควรจำแนกที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นป่า เพราะเป็นเขาและมีโบราณวัตถุ

ปัญหาที่ต้องพิจารณา : จะอนุมัติให้จำแนกที่ดินแปลงนี้ตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ หรือจะพิจารณาประการใด

มติที่ประชุม : ที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเป็นเวลานานพอสมควรมีความเห็นว่า เป็นป่าแปลงเล็กมีวัตถุโบราณอยู่ คือพระแท่นดงรัง ควร

---

[๑๐] หนังสือกรมศิลปากร ที่ ๒๒๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๐๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี

รักษาสภาพพื้นที่ให้คงสภาพอยู่ จึงลงมติให้จำแนกที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นป่าไม้ โดยกันที่ถือครองออก”

๙. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กส.๐๘๐๒/๑๓๒๑๐ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติจำแนกที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ตามที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเสนอโดยให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อไป จำนวน ๑๒ ป่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ลงมติเห็นชอบด้วยและอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ[๑๑] การกำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าตามผลการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าวได้กำหนดแนวเขตป่ามีเนื้อที่ ๒,๐๗๐ ตาราง กม. (๑,๒๙๓ ไร่) โดยครอบคลุมเอาอาณาบริเวณของวัดพระแท่นดงรังตามที่อยู่นอกเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๔๘๔ ไว้ด้วย[๑๒]

๑๐. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ) ต่อคณะรัฐมนตรี โดยขอยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้หน่วยราชการต่างๆ ทราบ ซึ่งตามบันทึกประกอบร่างกฎกระทรวงดังกล่าว มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอตามรายงานของกรมป่าไม้ว่า ป่าพระแท่นดงรังในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี มีสภาพเป็นป่าแพะหรือป่าแดง ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้มะเกลือ ไม้มะค่า ไม้พยอม และไม้ชนิดอื่นที่มีค่าจำนวนมากและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ด้วย ป่าแปลงนี้เป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการสงวนคุ้มครองตามกฎหมาย กรมป่าไม้ได้ดำเนินการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสร็จแล้ว และเห็นควรกำหนดให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการต่างๆ แจ้งว่า มีที่ดินของหน่วยราชการนั้นๆ อยู่ในข่ายจะขอกันออกบ้างหรือไม่นั้น เพื่อให้การสงวนป่าแปลงนี้เป็นไปโดยรวดเร็ว จึงน่าจะไม่ต้องแจ้งหน่วยราชการต่างๆ ทราบและพิจารณาว่ามีที่ดินอยู่ในข่ายจะขอกันออกหรือไม่ ก็จะเป็นการสมควร โดยกรมป่าไม้จะพิจารณารังวัดกันที่ดินที่อยู่ในเขตป่าแปลงนี้ออกให้ภายหลังเมื่อได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เพราะหากจะดำเนินการต่อไปก็ไม่มีหน่วยราชการใดเสียสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่อย่างใด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย....”

---

[๑๑] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๐๙๔๘ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๖ ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

[๑๒] ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในหน้า ๒ ของบันทึกข้อความของผู้อำนวยการกองกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ กส.๐๗๑๑/๒๐๖๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึง อธิบดีกรมป่าไม้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๗ แล้ว ลงมติรับหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ[๑๓]

๑๑. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๗ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในมาตรา ๖[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าสงวนแห่งชาติ มีเนื้อที่ประมาณ ๑,๓๔๔ ไร่ โดยได้รวมบริเวณที่วัดพระแท่นดงรังไว้ในเขตป่าสงวนนี้ด้วย

๑๒. เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๗ นายวิสุทธิ์ โพธิยานนท์ ซึ่งเป็นไวยาวัจกรของวัดพระแท่นดงรังฯ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อนายอำเภอท่ามะกาว่า ทางวัดฯ มีสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับตามมาตรา ๑๒[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติป่าพระแท่นดงรัง[๑๖] เมื่อได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ได้มีมติให้กันพื้นที่วัดเฉพาะที่ได้ทำประโยชน์แล้วให้แก่วัดพระแท่นดงรังฯ ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์หรือบริเวณที่เป็นป่าไม้อยู่ ก็ควรรักษาไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป

---

[๑๓] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๓๗๐๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๑๔] มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อ รัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่า สงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๑๕] มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวัน ที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่ง อำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

[๑๖] มาตรา ๑๐ เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ให้มีกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๑๒

ฯลฯ ฯลฯ

และได้มอบให้ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดดำเนินการกันพื้นที่ให้แน่ชัดเสียก่อน[๑๗] คณะกรรมการฯ จึงให้เจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ ชี้หลักเขตแยกที่ดินของวัดพระแท่นดงรังฯ ออกเป็นส่วนหนึ่งจากเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว[๑๘]

๑๓. เจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ จึงได้มีหนังสือ ที่ ๓๑/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรี (พระราชปัญญาสุธี) เพื่อแจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว เมื่อเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรีได้รับทราบเรื่องแล้วก็ได้มีหนังสือ ที่ จ.๔/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงปลัดจังหวัดกาญจนบุรีในฐานะประกาศกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยแจ้งว่าตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕[๑๙] เจ้าอาวาสและบุคคลใดจะแบ่งแยกที่ดินอันเป็นสมบัติของวัดมิได้ นอกจากนี้ยังอ้างต่อไปว่า แม้ทางวัดพระแท่นดงรังฯ จะไม่มีหลักฐานทางกฎหมายโดยถูกต้องก็จริงแต่วัดพระแท่นดงรังฯ ก็ตั้งมาช้านานแล้ว ดังปรากฏหลักฐานจากนิราศพระแท่นดงรังซึ่งแต่งในสมัยรัชกาลที่ ๒ ต่อกับรัชกาลที่ ๓ ซึ่งครั้งโบราณนั้นสถานที่สำคัญๆ เช่น พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี เป็นต้น ก็มีที่ดินเป็นขอบเขตตั้งแต่ ๒,๕๐๐ ไร่ถึง ๕,๐๐๐ ไร่ ขึ้นไป โดยที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงมอบให้ดูแล และเมื่อหลักฐานการตั้งวัดมีมาช้านานเช่นนี้ กฎหมายบ้านเมืองก็รับรองว่าเป็นสมบัติของวัดโดยสมบูรณ์ตามมาตรา ๑๓๘๒[๒๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๔. เมื่อเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติพระแท่นดงรังตาม ๑๓. แล้ว คณะกรรมการฯ ก็ได้มีการประชุมกันเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๒ โดยมีมติ ๒ ประการ คือ

๑๔.๑ ให้ป่าไม้จังหวัดกาญจนบุรีทำหนังสือถึงกรมการศาสนาขอทราบว่าวัดพระแท่นดงรังวรวิหารได้ขึ้นทะเบียนไว้แต่เมื่อใด จำนวนเนื้อที่ของวัดมีเท่าใด หากมีหลักฐานอื่นๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างวัดนี้ ขอให้รวบรวมส่งคณะกรรมการด้วย

---

[๑๗] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในหน้า ๑ ของบันทึกข้อความของผู้อำนวยการกอง กองจัดการที่ดินสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ที่ กส.๐๗๑๑/๒๐๖๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้

[๑๘] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในหน้า ๑ ของหนังสือของเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรี ที่ จ. ๔๒/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงปลัดจังหวัดกาญจนบุรี และในหน้า ๓ ของหนังสือของเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร ที่ ๓๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมการศาสนา

[๑๙] มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้ บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ ธรณีสงฆ์

มาตรา ๓๕ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

[๒๐] มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

๑๔.๒ ให้ป่าไม้เขตบ้านโป่งส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด เก็บรายละเอียดในเขตป่าสงวนแห่งชาติพระแท่นดงรังว่า มีวัด กุฏิ โบสถ์ ศาลา อาคาร โรงเรียน อยู่ในจุดใด ลงในแผนที่ให้ละเอียดนำเสนอที่ประชุมครั้งต่อไป

ทางวัดพระแท่นดงรังฯ จึงได้มีหนังสือ ที่ ๓๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมการศาสนา แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการดังกล่าว

๑๕. ต่อมาทางวัดพระแท่นดงรังฯ ได้เดินทางไปร้องเรียนต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์) ซึ่งได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) เดินทางไปสอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๒ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) ได้ตรวจสอบสภาพป่าพระแท่นดงรัง ตลอดจนหลักฐานสิ่งแวดล้อม เพื่อนำหลักฐานของทั้ง ๒ ฝ่าย เข้าพิจารณาในระดับกรม กระทรวง อีกครั้ง เพื่อหาข้อยุติที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

ในระหว่างนั้นผู้อำนวยการกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติได้มีบันทึกข้อความ ที่ กส.๐๗๑๑/๒๐๖๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตามที่วัดพระแท่นดงรังได้แจ้งการครอบครอง (สค.๑) ไว้แต่ปี ๒๔๙๘ และกรมศิลปากรได้ประกาศให้บริเวณวัดเป็นเขตโบราณสถานเมื่อปี ๒๔๙๗ ครอบคลุมพื้นที่ป่าที่ทางราชการได้ประกาศคุ้มครองไว้แต่ปี ๒๔๘๔ นั้น การแจ้งการครอบครอง และประกาศของกรมศิลปากรดังกล่าวไม่มีสิทธิเหนือพื้นที่ที่ทางราชการประกาศ คุ้มครองพื้นที่ป่าแปลงนี้ไว้ก่อน กล่าวคือ การแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น มีหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ ห้ามนำพื้นที่ที่มีโฉนดมาแจ้งการครอบครองประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งพื้นที่แปลงนั้นต้องทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๔๙๗ เป็นต้น จากเหตุผลปรากฏว่าป่าพระแท่นดงรังข้าหลวงจังหวัดราชบุรี ได้ประกาศสงวนไว้ในปี ๒๔๗๖ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นป่าคุ้มครองปี ๒๔๘๔ จึงเท่ากับว่า วัดพระแท่นดงรังวรวิหารได้นำพื้นที่ที่ทางราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดไว้เป็นป่าคุ้มครองเพื่อรักษาสภาพป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติป่าพระแท่นดงรัง จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่คุ้มครองไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันไปแจ้งการครองครองนั่นเอง ฉะนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงถือได้ว่าไม่มีสิทธิในที่ดิน (สิทธิครอบครอง) ในเขตพื้นที่ป่าส่วนที่เป็นป่าคุ้มครองของทางราชการ ส่วนกรณีกรมศิลปากรได้มีประกาศกำหนดให้บริเวณเขตป่าพระแท่นดงรัง ซึ่งเป็นป่าคุ้มครองเป็นเขตโบราณสถานเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น หากกรมศิลปากรจะใช้พื้นที่หรือจะมีประกาศควบคุมพื้นที่ในเขตป่าที่ได้ประกาศ ให้เป็นป่าคุ้มครองแปลงนี้ กรมศิลปากรก็น่าจะได้แจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาพื้นที่ป่าได้ทราบเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนการคุ้มครองแล้วจึงประกาศเป็นเขตโบราณสถานต่อไป จึงจะเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ดังนั้น เมื่อป่าพระแท่นดงรังซึ่งเป็นป่าที่ทางราชการได้สงวนไว้แต่ปี ๒๔๗๖ เป็นป่า

คุ้มครองปี ๒๔๘๔ เป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๖ และเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อปี ๒๕๑๗ การประกาศของกรมศิลปากรจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินตามประกาศในเขตป่าสงวนแห่งชาติแปลงนี้แต่อย่างใด[๒๑] และด้วยเหตุที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติแปลงนี้ยังไม่มีมติแน่ชัด เด็ดขาดว่าจะให้ดำเนินการกับพื้นที่ป่าและวัดพระแท่นดงรังวรวิหารอย่างไร และท่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (คุณสวัสดิ์ คำประกอบ) กำลังจะประชุมปรึกษาหารือระดับกรมหรือกระทรวง เพื่อหาข้อยุติที่ไม่ขัดกับกฎหมายอยู่ ฉะนั้น กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จึงเห็นควรรอฟังผลจากคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ และจากการประชุมของท่านรัฐมนตรีต่อไป”

---

[๒๑] พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติถึงผลของการขึ้นบัญชีโบราณสถานตามมาตรา ๖ ไว้ดังนี้

“มาตรา ๙ เมื่อได้ขึ้นบัญชีโบราณสถานใดซึ่งไม่มีเจ้าของไว้แล้ว ให้กรมศิลปากรเป็นผู้รับผิดชอบจัดรักษาโบราณสถานนั้นเหมือนอย่างทรัพย์สิน ของแผ่นดิน

มาตรา ๑๐ เมื่อได้ขึ้นบัญชีโบราณสถานใดซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชนไว้แล้ว ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามมิให้ทางราชการหรือบุคคลดังกล่าวแล้วนั้นทำลายเสีย

(๒) ห้ามมิให้ทางราชการหรือบุคคลดังกล่าวนั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้บังคับเงื่อนไขซึ่งได้วางไว้ในหนังสืออนุญาตนั้น ทั้งต้องอยู่ในความควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๓) ทางราชการหรือบุคคลดังกล่าวแล้วนั้นต้องรับผิดชอบในการรักษาโบราณสถานนั้น และจำต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือกฎข้อบังคับซึ่งจะได้ออกเพื่อการนั้น

(๔) ในกรณีที่มีการโอนโบราณสถานซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือบุคคลใด หรือจัดให้โบราณสถานนั้นย้ายไปอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือบุคคลอื่น ทางราชการหรือบุคคลผู้โอนหรือย้ายต้องแจ้งให้ผู้ได้มาซึ่งโบราณสถานหรือทาง ราชการหรือบุคคลอื่นนั้นทราบว่าโบราณสถานนั้นได้ลงบัญชีแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ และให้แจ้งการโอนหรือการย้ายอารักขาเช่นนั้นแก่อธิบดี ภายในกำหนดสิบห้าวัน

มาตรา ๑๑ ถ้าอธิบดีเห็นเป็นการจำเป็นว่าโบราณสถานอันใดซึ่งขึ้นบัญชีไว้แล้ว และอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชนใด สมควรให้อยู่ในอารักขาของกรมศิลปากรเพื่อจะได้จัดรักษาให้เรียบร้อย หรือเพื่ออนุญาตให้ประชาชนเข้าชมเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าโบราณสถานอยู่ในอารักขาของทางราชการ ให้จัดการตกลงกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอให้โอนมาไว้ในอารักขาของกรมศิลปากร

(๒) ถ้าโบราณสถานเป็นของเอกชน ให้มีอำนาจจัดการให้ได้โบราณสถานพร้อมที่ดินที่ตั้งมาเป็นของแผ่นดิน โดยวิธีขอซื้อจากเจ้าของ หรือถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ให้นำพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าตัวโบราณสถานนั้นปรักหักพังหรือเจ้าของมิได้ใช้เป็นประโยชน์ ให้ใช้ค่าทำขวัญให้เฉพาะที่ดินอันเป็นที่ตั้งแห่งโบราณสถานเท่านั้น”

แต่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) ยังไม่ทันได้หาข้อยุติในเรื่องนี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ทางวัดพระแท่นดงรังฯ จึงได้ติดตามเรื่องนี้ต่อไป โดยอดีตเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) ขอให้ติดตามเรื่องนี้ต่อไป รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๔ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ พระแท่นดงรัง ซึ่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วน ที่ สร.๐๑๐๔/๑๐๗๙๒ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาเรื่องนี้[๒๒]

๑๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วน ที่ สร.๐๑๐๔/๑๐๗๙๒ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ ให้กรมป่าไม้พิจารณา ซึ่งกรมป่าไม้ได้มีบันทึกข้อความ ด่วน ที่ กส.๐๗๑๑(๒)/๑๑๘๓ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“๘. ป่าไม้เขตบ้านโป่งได้รายงานกรมป่าไม้ตามหนังสือ ที่ กส.๐๗๐๙ (บป)/๑๙๕๓ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๔ รายงานผลการสอบสวนสิทธิหรือประโยชน์ของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ พร้อมกับได้แสดงอาณาเขตบริเวณวัดพระแท่นดงรังที่ควรกันออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริเวณมีสิ่งปลูกสร้างของวัด และโรงเรียน รวมทั้งบริเวณเขาถวายเพลิงเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่

กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรกันเขตบริเวณที่ดินของวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่ โดยมีขอบเขตตามแผนที่ซึ่งป่าไม้บ้านโป่งรายงานมาตามหนังสือ ที่ กส.๐๗๐๙ (บป)/๑๙๕๓ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๔ ส่วนบริเวณอื่นหากวัดพระแท่นดงรังวรวิหารต้องการใช้ประโยชน์ ก็ให้ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กรมป่าไม้จึงขอเสนอมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณา หากเห็นชอบด้วยดำริขอได้โปรดนำเสนอท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อโปรดพิจารณา”

ในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๔ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายกังวาล เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สั่งการให้กรมป่าไม้นำข้อเสนอของกรมป่าไม้ให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ พิจารณาให้ความเห็นด้วย เพื่อประกอบการวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

---

[๒๒] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกข้อความของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

๑๘. คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ แล้ว เห็นควรถอนสภาพป่าบริเวณที่กันเป็นพื้นที่ของวัดเท่านั้น (เนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่) ส่วนพื้นที่ที่เหลือขอให้กรมป่าไม้เข้าดำเนินการจัดตั้งวนอุทยานต่อไป[๒๓]

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ ดังกล่าวนี้ บันทึกข้อความของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พลเรือตรี ประกอบ วสีนนท์) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงนายกรัฐมนตรี ได้สรุปไว้ในหน้า ๒ ดังนี้

"๓.๒ คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ

๓.๒.๑ ตามสภาพโดยทั่วไปป่าพระแท่นดงรังแบ่งพื้นที่ออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๓.๒.๑.๑ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียน วัด และสถานที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์เนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่

๓.๒.๑.๒ ที่ดินที่เป็นนาฟางและที่ตั้งร้านค้า ประมาณ ๒๕๐ ไร่

๓.๒.๑.๓ ที่ดินที่เป็นป่าไม้และเขา ประมาณ ๑,๐๐๐ กว่าไร่[๒๔]

๓.๒.๒ โดยมติที่ประชุมคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ วันที่ ๒๘ ก.ย.๒๕๒๔ ได้มีความเห็นดังนี้

๓.๒.๒.๑ ควรถอนสภาพป่าสงวนพระแท่นดงรังเฉพาะบริเวณที่กันเป็นพื้นที่วัด โรงเรียน ฯลฯ เท่านั้น โดยเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลือขอให้กรมป่าไม้เข้าดำเนินการจัดตั้งเป็นวนอุทยานต่อไป

๓.๒.๒.๒ การดำเนินการตามข้อ ๓.๒.๒.๑ น่าจะเกิดผลดีหลายประการ เช่น ทางราชการกรมป่าไม้สามารถเข้าปฏิบัติงานบำรุงรักษาคุ้มครองป่าตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ สามารถจัดหางบประมาณค่าใช้จ่ายมาดำเนินการได้ การเป็นวนอุทยานก็สอดคล้องกับทางวัดที่จะใช้พื้นที่ในการปฏิบัติศาสนกิจได้ และการสงวนป่าก็มีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดการกับผู้ที่ฝ่าฝืนทำลายต่อไม้ได้

๓.๒.๒.๓ การคงสภาพให้เป็นป่าสงวนต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากเพราะพื้นที่บริเวณนี้จะหาป่าไม้ที่อื่นใดไม่ได้อีกแล้ว การช่วยกันดูแลของทุกหน่วยงานจะช่วยให้คงสภาพที่ถาวรตลอดไปได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาพพจน์ของการร่วมมือร่วมใจระหว่างประชาชน วัด และทางราชการ และป่านี้จะไม่มีการอนุญาตให้นำไม้ออกไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น"

---

[๒๓] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกข้อความของกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๑๑ (๒)/๓๕๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๕ และในรายงานการประชุมคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ หน้า ๑ - ๔

[๒๔] การแบ่งพื้นที่ป่าพระแท่นดงรังออกเป็น ๓ ลักษณะตาม ๓.๒.๑ ในบันทึกข้อความดังกล่าวนี้ ไม่ปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔

๑๙. กรมป่าไม้ได้มีบันทึกข้อความ ที่ กส.๐๗๑๑ (๒)/๓๕๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่า กรมป่าไม้เห็นสมควรกันเขตบริเวณที่ดินของวัดพระแท่นดงรังฯ เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลือควรจัดตั้งเป็นวนอุทยานต่อไป[๒๕] และเสนอให้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาสั่งการต่อไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายชวน หลีกภัย) ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๑๑ (๒)/๒๐๐๐๘ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อแจ้งให้ทราบถึงผลการพิจารณาของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ

๒๐. เจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรีได้ทราบผลการวินิจฉัยดังกล่าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เดินทางไปคัดค้านต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วยตนเอง และได้ชี้แจงเรื่องนี้ต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) อีกครั้งหนึ่งด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๕ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีชี้แจงว่า ได้เรียนถามท่านผู้มีความรู้ทางกฎหมายแล้ว ได้รับคำชี้แจงว่าการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นรัฐจะกำหนดได้เฉพาะที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายเท่านั้น หากมีการกำหนดเขตป่าสงวนฯ ทับที่ดินของบุคคลใด รัฐจะต้องเพิกถอนเขตป่าสงวนฯ นั้น ในกรณีนี้เมื่อวัดได้โต้แย้งมาโดยตลอดว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของวัด ก็จะต้องดำเนินการสอบสวนกันให้เป็นที่แน่ชัดว่าเป็นที่ดินของวัดจริงหรือไม่เพียงใด

๒๑. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๑๐๔/๘๒๐๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ และหนังสือ ที่ สร.๐๑๐๔/๘๗๔๗ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ ให้กรมป่าไม้พิจารณาชี้แจงเรื่องดังกล่าว กรมป่าไม้จึงได้มีบันทึกข้อความ ที่ กส.๐๗๐๕ (๒)/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า เพื่อยุติปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ระหว่างป่าสงวนแห่งชาติและโบราณสถาน กรมป่าไม้มีความเห็นว่า สมควรที่จะดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติพระแท่นดงรังตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๗) เพื่อให้เป็นโบราณสถานด้วยเหตุผลดังนี้

๒๑.๑ เมื่อกรมศิลปากรได้กำหนดให้พระแท่นดงรังเป็นโบราณสถาน ตามประกาศกรมศิลปากร ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ และยืนยันเนื้อที่ตามประกาศดังกล่าวตามหนังสือกรมศิลปากรที่ ๒๒๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๐๗ ว่า มีเนื้อที่ประมาณ ๒,๓๙๐ ไร่ สิทธิในส่วนเนื้อที่ประมาณ ๑,๓๔๔ ไร่ ที่กรมป่าไม้เสนอออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๗) กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าสงวนแห่งชาติ น่าจะไม่สมบูรณ์ ตามความในมาตรา

---

[๒๕] เกี่ยวกับการนำเอาพื้นที่ที่เหลือไปจัดตั้งเป็น"วนอุทยาน"นั้น ผู้แทนกรมป่าไม้ได้ชี้แจงว่ากรณีมิได้เป็นการจัดตั้งเป็น “เขตอุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพราะมีเนื้อที่ไม่เพียงพอ เพียงแต่เป็นการนำเอาพื้นที่ที่มีฐานะตามกฎหมายเป็น “เขตป่าสงวนแห่งชาติ” ไปจัดตั้งเป็นเขตพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนโดยเรียกว่าเป็น “วนอุทยาน” เท่านั้น

๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗[๒๖] นอกจากนี้ เมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว วัดพระแท่นดงรังฯ ในฐานะผู้ดูแลครอบครองโบราณสถานดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของกรมศิลปากร ก็ได้ยื่นคำร้องว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๗ โดยแจ้งว่า “เป็นที่ตั้งโบราณสถานพระแท่นดงรัง โดยประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขต ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๙๗” จึงถือได้ว่าวัดพระแท่นดงรังฯ ได้ดำเนินการตามสิทธิของความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ครบถ้วนถูกต้อง

๒๑. ๒ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตราขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติและเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า ซึ่งน่าจะสอดคล้องและไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ ในการที่จะรักษาโบราณสถาน กล่าวคือ มาตรา ๔[๒๗] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “โบราณสถาน” หมายถึงอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ และ ป.พ.พ.มาตรา ๑๐๐[๒๘] บัญญัติว่า คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความรวมถึง สิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ มุ่งหมายที่จะอนุรักษ์โบราณสถานรวมทั้งปริมณฑลอันเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นโบราณสถานนั้นไว้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายอันมีลักษณะเดียวกันครอบคลุมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ก็ควรจะได้พิจารณาเพิกถอนยกเลิกเสียฉบับหนึ่ง เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับการต่อไป

๒๑.๓ ในแง่ของสภาพป่า หากกรมป่าไม้จะพิจารณาเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ก็จะไม่ทำให้บังเกิดความเสียหายโดยบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติและเสียหายต่อต้นน้ำลำธารแต่ประการใด ทั้งนี้ จากรายงานการสำรวจป่าของป่าไม้เขตบ้านโป่ง เมื่อ

---

[๒๖] การที่กรมป่าไม้อ้างถึงมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อันเป็นบทนิยามนั้น เข้าใจว่าคงจะมุ่งหมายถึงนิยามของคำว่า “ป่า” ซึ่งมาตรา ๔ ให้คำนิยามไว้ดังนี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

[๒๗] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“โบราณ สถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐาน เกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณดี

[๒๘] มาตรา ๑๐๐ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่าอสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

พ.ศ. ๒๔๙๘ แจ้งสรุปได้ว่า ตามสภาพเดิมสภาพป่าทรุดโทรมมาก ไม่มีไม้ขนาดใหญ่ ภูมิประเทศมิได้เป็นต้นน้ำลำธาร

๒๑. ๔ ความรู้สึกของศาสนิกชนต่อป่าพระแท่นดงรังในฐานะเป็นโบราณวัตถุหรืออยู่ในการครอบครองของวัดพระแท่นดงรังฯ กับป่าพระแท่นดงรังในฐานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมจะผิดแผกแตกต่างกันทั้งในด้านฐานะความหวงแหนเป็นเจ้าของร่วมกัน ร่วมกันทะนุบำรุงและดูแลรักษา ดังปรากฏตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า พื้นที่และต้นไม้ที่เป็นของวัดมีการถูกทำลายยึดถือครอบครองน้อยกว่าพื้นที่ และต้นไม้ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

หากกรมป่าไม้จะได้พิจารณาเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ แล้วดำเนินการร่วมกับกรมศิลปากร วัดพระแท่นดงรังฯ และประชาชน ส่งเสริมให้มีการร่วมกันอนุรักษ์และปลูกต้นไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ก็น่าจะบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวมทั้งสองฝ่าย จึงเสนอปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอความเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และหากเห็นชอบก็ขอให้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป

แต่เมื่อบันทึกข้อความของกรมป่าไม้ในครั้งหลังดังกล่าวมาในข้อ ๒๑. ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นเดิมนี้ ได้เสนอผ่านรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายกังวาล เทพหัสดิน ณ อยุธยา) โดยรองปลัดกระทรวงฯ ได้เสนอความเห็นต่อไปยังปลัดกระทรวงฯ ว่า ปัญหาเรื่องที่ดินครั้งหลังสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ความเห็นชอบที่จะให้เพิกถอนสภาพ ป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะบริเวณวัดพระแท่นดงรัง (เนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่) ตามความเห็นของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ โดยได้แจ้งให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบไปแล้วด้วย เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ แต่บัดนี้กรมป่าไม้ได้เสนอว่าควรจะเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดเช่น นี้ ควรให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะการรายงานเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในครั้งก่อนกับในครั้งหลัง ข้อมูลบางอย่าง เช่น สภาพป่าไม่ตรงกัน นอกจากนี้ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ความเห็นชอบให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะบริเวณวัด ก็เนื่องจากคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้มีมติเช่นนั้น เมื่อกรมป่าไม้เสนอใหม่ว่าควรจะเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด ก็น่าจะให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสียก่อน

ต่อมา ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ว่า

“เสนอกรมป่าไม้

เมื่อได้เพิกถอนบริเวณวัดไปแล้ว (๑๙๓.๗๕ ไร่) ปัญหาจะหมดไปหรือไม่ ผมเห็นว่าที่วัดในปัจจุบันราษฎรมักจะบุกรุกเข้าไปอยู่เป็นการถาวร ไม่ได้มีมาตรการป้องกันอย่างใด”

๒๒. กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๐๕ (๒)/๑๔๕๗๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานป่าไม้เขตบ้านโป่ง ให้ประสานงานกับจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาทบทวน

มติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ เกี่ยวกับสิทธิหรือประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำร้องของวัดพระแท่นดงรังฯ

สำนักงานป่าไม้เขตบ้านโป่งได้มีหนังสือ กส.๐๗๑๔ (บป)/๒๗๖๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ รายงานว่า

“ได้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติป่าพระแท่นดงรังครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ แล้ว เห็นว่า ไม่ควรยกเลิกสภาพป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะเนื้อที่ ๑๙๓.๗๕ ไร่ ซึ่งเป็นบริเวณวัดและโรงเรียนเท่านั้นตามมติของคณะกรรมการฯ แต่เดิม

๒. การยืนยันดำเนินการตามมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีผลดี คือทางราชการกรมป่าไม้สามารถเข้าดำเนินการปรับปรุงบำรุงรักษาคุ้มครองสภาพป่าให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรได้ ลักษณะของป่าชุมชนหรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในรูปวนอุทยานที่กรมป่าไม้กำลังดำเนินการอยู่ ตามนัยหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กส.๐๗๑๑ (๒)/๒๐๐๐๘ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งประเด็นนี้ทางวัดสามารถร่วมมือกับทางราชการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนได้ด้วยโดยไม่มีผลเสียประการอื่นๆ แต่อย่างใด

๓. ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังก่อให้เกิดภาพพจน์ด้านป่าไม้ของรัฐบาลต่อประชาชนว่า รัฐพยายามมุ่งมั่นรักษาดูแลและคุ้มครองป่าไว้ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยไม่ได้ทำลายสภาพป่าแต่อย่างใด สำหรับภาพพจน์ว่าหากป่ายังคงเป็นของรัฐจะต้องถูกทำลายนั้น เป็นข้ออ้างของบุคคลบางกลุ่มที่พยายามจะเพิกถอนสภาพป่า เพื่อผลประโยชน์บางประการ เพราะป่าแห่งนี้อยู่ในย่านชุมชน เมื่อเพิกถอนแล้วเกรงว่าจะกลายเป็นอาคารร้านค้าตึกรามบ้านช่องไปหมด ผลประโยชน์ไม่ได้แก่วัดจะไปได้แก่ผู้อื่นเสียหมด โดยการนำของนายทุนและเป็นการหาเสียง (ใกล้เลือกตั้ง) ของนักการเมืองบางคนเท่านั้น เรื่องนี้ยืดเยื้อมานาน ราษฎรจะทำเรื่องเสนอรัฐบาลเกือบทุกสมัยโดยการนำของนักการเมืองทางสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ควรจะรับเรื่องนี้มาพิจารณาอีก

๔. เขตเห็นว่ากรมป่าไม้สมควรดำเนินนโยบายรักษาสภาพป่าไว้ตามมติของคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ ต่อไป”

จังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กจ.๐๙/๙๒๙๔ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ แจ้งว่า จังหวัดเห็นว่ากรมป่าไม้ควรดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ ดังกล่าว

๒๓. ต่อมาเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ ได้มีหนังสือ ที่ ๔๕/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๕ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) เพื่อขอให้ติดตามเรื่องนี้ต่อไป รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) จึงได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดการให้ถูกต้องตามกฎหมายด้วย

๒๔. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๑๐๔/๒๐๑ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายขุนทอง ภูผิวเดือน) ก็ได้มีหนังสือ ที่ ศธ.๐๔๐๑/๓๔๑๗ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจ้งว่า กระทรวงศึกษาธิการให้กรมการศาสนาพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า วัดพระแท่นดงรังเป็นวัดโบราณ มีมาก่อนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เกี่ยวกับเนื้อที่ที่ดินที่ได้ครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของมาแต่ดั้งเดิมจำนวน เท่าใด ยังไม่พบหลักฐานทางพงศาวดาร แต่พึงลงความเห็นได้ว่าขอบเขตพระแท่นดงรังคงจะมีพระบรมราชโองการพระราชทาน ไว้จำนวนมากเป็นแน่ โดยเทียบเคียงกับขอบเขตพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ที่สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมมีพระบรมราชโองการพระราชทานไว้จำนวนมาก หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินวัดพระแท่นดงรังเท่าที่มีในกาลต่อมา คือ กรมศิลปากรได้มีประกาศเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ กำหนดขอบเขตพระแท่นดงรังฯ เป็นโบราณสถานแห่งชาติ เนื้อที่ ๕,๑๕๒ ไร่ ต่อมาวัดพระแท่นดงรังได้แจ้งออก ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๙๘ จำนวนเนื้อที่ทั้งหมด ๕,๑๕๒ ไร่ และครั้นต่อมา กรมศิลปากรได้สำรวจเนื้อที่เพื่อทำแผนผังปูชนียสถานของวัดพระแท่นดงรังแล้ว ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ประกาศเป็นขอบเขตโบราณสถานที่ถูกต้อง คือ ๒,๓๙๐ ไร่ ตามหนังสือของกรมศิลปากร ที่ ๒๒๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๐๗ เมื่อที่ดินทั้งหมดตามที่ปรากฏในหลักฐานดังกล่าวมาเป็นที่ดินของวัดพระแท่นดงรัง วัดก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย การประกอบศาสนกิจของพระภิกษุอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้สถานที่จำนวนมากถึง เพียงนั้นก็จริง แต่วัดนี้เป็นวัดเกี่ยวกับประวัติพระพุทธเจ้า มีพระแท่นสำหรับปรินิพพานซึ่งจัดเป็นโบราณสถานแห่งชาติประดิษฐานอยู่ มีดงรังหรือป่าในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบเป็นขอบเขตเดียวกัน วัดพระแท่นดงรังจึงมีเนื้อที่จำนวนมากคล้ายกับวัดพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี

๒๕. เมื่อได้รับคำชี้แจงจากกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวแล้ว รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พลเรือตรี ประกอบ วสีนนท์) จึงได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ผ่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) โดยเสนอว่า เรื่องเกี่ยวกับสิทธิเหนือเขตพระแท่นดงรังฯ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และวัดพระแท่นดงรังฯ ต่างก็ถือปฏิบัติตามกฎหมายต่างฉบับกันและเป็นเรื่องเรื้อรังมานานในชั้นนี้ เห็นควรยุติปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเหนือเขตพระแท่นดงรังให้ได้เสียก่อน จึงเห็นควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาต่อไป

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้เสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๖ ว่า “เพื่อ ให้ปัญหาซึ่งเรื้อรังมานานนี้เป็นที่ยุติ จึงเห็นควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของวัดทั้งหมดหรือเป็นแต่เพียงบางส่วนเพื่อจะได้นำความเห็นมาประกอบการพิจารณาสั่งการต่อไป”

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีบัญชาให้ดำเนินการตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ข้อหารือในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ที่ดินที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีเนื้อที่ ๑,๓๔๔ ไร่นั้น เป็นของวัดพระแท่นดงรังฯ ทั้งหมดหรือเป็นของวัดแต่เพียงบางส่วน ยังมีข้อโต้แย้งกันในข้อเท็จจริงอยู่ดังนี้

๑. ผู้แทนกรมการศาสนา และผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯ ชี้แจงว่า ที่ดินของวัดถือตามประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดพระแท่นดงรังเป็นขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ และในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ระบุเนื้อที่ไว้ประมาณ ๕,๑๕๒ ไร่ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมศิลปากรได้สำรวจเนื้อที่ประกาศเป็นขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติแล้ว ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ถูกต้องมีเพียง ๒,๓๙๐ ไร่ ซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ ก็ยึดถือว่าที่ดินของวัดมีเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ แต่ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงว่า เห็นควรกันที่ดินไว้ให้วัดเพียง๑๙๓.๗๕ ไร่เท่านั้น

นอกจากนี้ผู้แทนกรมการศาสนาและผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯ ชี้แจงว่า วัดเคยฟ้องคดีผู้บุกรุกที่ดินของวัด และวัดเคยเป็นจำเลยถูกฟ้องขับไล่ วัดได้อ้างสิทธิในที่ดินตามประกาศกรมศิลปากรดังกล่าวเป็นเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ สู้คดีจนชนะคดีมาแล้ว โดยในคดีที่วัดเป็นจำเลยถูกฟ้องขับไล่นั้นได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๘๘๑ - ๒๘๘๒/๒๕๒๔ พิพากษาให้วัดชนะคดี โดยศาลฎีกาฟังข้อเท็จจริงว่า ที่พิพาทเป็นของวัด แต่ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงว่าทางกรมป่าไม้ไม่เคยทราบเกี่ยวกับการฟ้องคดีดังกล่าวเลย

๒. ในปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ ซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ อ้างว่าเป็นของวัด จะทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ ๑,๓๔๔ ไร่ หรือไม่ เพียงใดนั้น ผู้แทนฯ ทั้งสองฝ่ายไม่ทราบว่าจะทับซ้อนกันหรือไม่ เพียงใด

อนึ่ง ที่ดินซึ่งทางวัดฯ อ้างว่าเคยชนะคดีมาแล้วตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๘๑ - ๒๘๘๒/๒๕๒๔ นั้น ผู้แทนกรมการศาสนาและผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯ ก็ไม่สามารถแสดงได้ว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เพียงใด

๓. ในปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่า เขตป่าสงวนตามประกาศข้าหลวงประจำจังหวัดราชบุรีปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ทับซ้อนกับเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาฯ ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ และเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ หรือไม่ เพียงใด นั้น ผู้แทนกรมป่าไม้

๔. ตามที่บันทึกข้อความของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พลเรือตรี ประกอบ วสีนนท์) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่า พื้นที่ป่าพระแท่นดงรังฯ จึงแบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะโดยเป็นที่ดินที่เป็นนาฟางและที่ตั้งร้านค้า

ประมาณ ๒๕๐ ไร่นั้น ที่ดิน ๒๕๐ ไร่นี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ บริเวณใด ผู้แทนฯ ทั้งสองฝ่ายไม่ทราบ

เนื่องจากปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นในเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ยุติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงไม่อาจให้ความเห็นทางกฎหมายตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของวัดทั้งหมดหรือเป็นแต่เพียงบางส่วน และเห็นว่า ควรให้กรมป่าไม้ กรมการศาสนา และวัดพระแท่นดงรังฯ ร่วมกันทำการรังวัดทำแผนที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ ว่ามีที่ดินที่เป็นเขตโบราณสถานสำหรับชาติซึ่งสำรวจเนื้อที่ใน พ.ศ. ๒๕๐๗ ทับซ้อนหรืออยู่ในเขตอย่างไร เพียงใด และที่ดินที่เป็นนาฟางที่ตั้งร้านค้าประมาณ ๒๕๐ ไร่ กับที่ดินซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ ชนะคดีเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นที่ดินบริเวณใด ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาในข้อกฎหมายถึงสิทธิเหนือเขตของวัดพระแท่นดงรังฯ ต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๑/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ปัญหาการขอแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว

สำนักผังเมืองได้ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๑๓๐๙/๑๘๑๗ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักผังเมืองได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมาแล้วเสร็จ และเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักผังเมืองได้จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมพร้อมแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมา ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๖ เป็นเวลา ๙๐ วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียในเขตผังเมืองรวมร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนี้ เมื่อครบกำหนดเวลา ๙๐ วัน ปรากฏว่ามีผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอจำนวน ๗ ราย สำนักผังเมืองได้เสนอคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียต่อคณะกรรมการผังเมือง พร้อมด้วยความเห็น คณะกรรมการผังเมืองได้สั่งยกคำร้องขอบางรายและให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดบางราย สำนักผังเมืองได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้วและกำลังดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป ตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕

ต่อมา จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือ ที่ นม ๐๐๐๓/๓๕๑๖๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๖ ขอให้สำนักผังเมืองเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมาบริเวณที่ราชพัสดุ จากที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก สำนักผังเมืองได้พิจารณาเห็นว่าเป็นการพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมตามกฎหมายแล้ว สำนักผังเมืองมิอาจพิจารณาคำร้องขอดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ

ผังเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ สำนักผังเมืองจะรับคำร้องขอนั้นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาได้หรือไม่

๒. ผังเมืองรวมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้วและอยู่ในระหว่างการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมพร้อมแผนผังและข้อกำหนดเป็นเวลา ๙๐ วัน หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันแล้วก็ตาม หากปรากฏว่าข้อมูลในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องแก้ไขผัง สำนักผังเมืองจะดำเนินการแก้ไขได้หรือไม่และสมควรดำเนินการอย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนจังหวัดนครราชสีมาและผู้แทนสำนักผังเมืองแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับข้อหารือประการแรกที่ว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว สำนักผังเมืองยังจะรับคำร้องขอดังกล่าวเพื่อเสนอให้คณะกรรมการผังเมือง พิจารณาได้หรือไม่นั้น เห็นว่า “ผังเมืองรวม” ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้จะเป็นเพียงแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม “โดยทั่วไป” เพื่อใช้เป็น “แนวทาง” ในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง ฯลฯ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง[๑] แต่ก็มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ เพราะเมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในเขตใดแล้ว ก็ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น[๒] ดังนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงกำหนดขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ดังต่อไปนี้ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนในท้องที่นั้นทราบ

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน[๓] เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในจังหวัดใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมือง และส่วนราชการต่างๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่จะวางและจัดทำขึ้น[๔] เมื่อได้รับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนและคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมแล้วและได้วางและจัดทำผังเมืองรวมเสร็จแล้ว ให้สำนักผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา[๕] เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักผังเมือง ฯลฯ จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ว่าการอำเภอที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นอกจากนี้ ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ สำนักผังเมือง ฯลฯ[๖] หากภายในกำหนด เก้าสิบวัน

---

[๓] มาตรา ๑๙ เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้อง ที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

[๔] มาตรา ๒๑ เมื่อมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในจังหวัดใดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมือง และส่วนราชการต่างๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่าสิบคนและไม่เกินสิบห้าคน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำขึ้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] มาตรา ๒๒ ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้วให้สำนักผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ในกรณีผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำซึ่งสำนักผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นของสำนักผังเมืองและเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย

[๖] มาตรา ๒๓ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

นับแต่วันปิดประกาศ ผู้มีส่วนได้เสียมีหนังสือถึงสำนักผังเมือง ฯลฯ ร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น ให้สำนักผังเมือง ฯลฯ เสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอให้คณะกรรมการผังเมือง สั่งให้สำนักผังเมือง ฯลฯ แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งยกคำร้องขอนั้น[๗] หากเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นหรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองได้สั่งยกคำร้องขอนั้น หรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และสำนักผังเมือง ฯลฯ ได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว ให้สำนักผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป[๘] โดยกฎกระทรวงดังกล่าวให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี[๙]

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงข้อคิดเห็นแล้ว มาตรา ๒๔[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นได้ แต่กำหนดให้กระทำ

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ สำนักผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

[๗] มาตรา ๒๔ หากภายในกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา ๒๓ ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น และไม่ว่าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ ให้ดำเนินการผ่านสำนักผังเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งยกคำร้องขอนั้น

[๘] มาตรา ๒๕ หากเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา ๒๓ ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น หรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองได้สั่งยกคำร้องขอนั้น หรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว ให้สำนักผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป

[๙] มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดเวลาในการร้องขอไว้เช่นนี้ ย่อมหมายความว่าถ้าผู้มีส่วนได้เสียใดมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสียนั้นย่อมหมดสิทธิที่จะร้องขอได้อีก เพราะมิฉะนั้นแล้ว ก็จะมีการร้องขอแก้ไขหรือยกเลิกข้อกำหนดฯต่อไปได้เรื่อยๆ อันจะทำให้การใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต้องเลื่อนออกไปไม่มีที่สิ้นสุด

ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ผู้ซึ่งร้องขอให้เปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมก็คือจังหวัดนครราชสีมา (สำนักงานราชพัสดุจังหวัด) กรณีจึงอาจมีปัญหาต่อไปว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามมาตรา ๒๓[๑๑] มาตรา ๒๔[๑๒] และมาตรา ๒๕[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น หมายความถึงประชาชนหรือเอกชนเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงส่วนราชการด้วย หรืออีกนัยหนึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับส่วนราชการด้วยหรือไม่

ถ้าพิจารณาการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า ในกรณีที่บทบัญญัติมาตราใดมุ่งหมายถึงประชาชนหรือเอกชนก็จะใช้คำว่า “ประชาชน” เช่น ในมาตรา ๑๙[๑๔] หรือใช้คำว่า “เอกชน” เช่น ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง[๑๕] แต่ถ้าบทบัญญัติมาตราใดมุ่งหมายถึงส่วนราชการโดยเฉพาะ ก็จะใช้คำว่า “ส่วนราชการ” เช่น ในมาตรา ๒๑[๑๖] และในมาตรา ๕๖[๑๗] ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติมาตราใดใช้ถ้อยคำกลางๆ เช่น คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ หรือ “บุคคลใด” ในมาตรา ๒๗[๑๘] บทบัญญัติมาตรานั้นย่อมหมายความรวมถึงส่วนราชการด้วย

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๑๕] มาตรา ๔๓ เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ให้เวนคืน ถ้า

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

[๑๗] มาตรา ๕๖ ถ้าอาคารที่จะต้องรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของส่วนราชการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินทราบ และให้ส่วนราชการดังกล่าวมีหนังสือแสดงความยินยอมหรือขัดข้องให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบ ถ้ามีปัญหาโต้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นให้เสนอคณะกรรมการผังเมืองวินิจฉัย

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

อนึ่ง ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ผู้แทนสำนักผังเมืองได้ชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่าในการวางและจัดทำผังเมืองรวม เมืองนครราชสีมานั้น สำนักผังเมืองได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดไว้ทุกประการ รวมทั้งได้จัดให้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม จังหวัดนครราชสีมา อันมีราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้แทนร่วมอยู่ด้วย โดยมีการประชุมรวม ๒ ครั้ง แต่ทางสำนักผังเมืองก็ไม่เคยได้รับแจ้งข้อขัดข้องเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ๗ แปลงที่จังหวัดนครราชสีมา (สำนักงานราชพัสดุจังหวัด) ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมามาก่อนเลย ซึ่งผู้แทนกรมธนารักษ์และผู้แทนจังหวัดนครราชสีมา ก็ได้ชี้แจงว่าได้ทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม เมืองนครราชสีมามาโดยตลอด แต่เหตุที่มิได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมาภายในกำหนด ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันปิดประกาศฯ ตามความในมาตรา ๒๔[๑๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๖) ก็เป็นเพราะว่าในขณะนั้นกรมธนารักษ์และจังหวัดนครราชสีมากำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาขอคืนที่ราชพัสดุแปลงที่เป็นปัญหาจากหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์เพื่อนำไปจัดหาประโยชน์ตามโครงการปรับปรุงที่ราชพัสดุ และยังไม่ทราบผลการเจรจาว่าหน่วยงานดังกล่าวจะยอมส่งคืนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวให้หรือไม่ กรมธนารักษ์และจังหวัดนครราชสีมาจึงเห็นว่าในขณะนั้นยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะร้องขอให้แก้ไขผังเมืองรวมเมืองนครราชสีมาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า สำนักผังเมืองจะรับคำร้องขอของจังหวัดนครราชสีมาที่ยื่นมาเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาไม่ได้

๒. สำหรับข้อหารือประการที่สองที่ว่า ผังเมืองรวมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว และอยู่ในระหว่างการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมพร้อมแผนผังและข้อกำหนดเป็นเวลา ๙๐ วันตามมาตรา ๒๓ หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๙๐ วันแล้วก็ตาม หากปรากฏว่าข้อมูลในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องแก้ไข สำนักผังเมืองจะดำเนินการแก้ไขได้หรือไม่ และสมควรดำเนินการอย่างใดนั้น เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีนี้ไว้โดยตรง แต่การวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความเป็นจริง และนอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์เกี่ยวกับการผังเมืองแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในด้านอื่นๆ อีกด้วย นอกจากนี้ผังเมืองรวมก็เป็นเพียงแผนผังนโยบายและโครงการเพื่อใช้เป็น “แนวทาง” ในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง ฯลฯ เท่านั้น หากปรากฏว่าข้อมูลในการวางและจัดทำผังเมืองที่ได้มาผิดพลาด คลาดเคลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงไป จนสำนักผังเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขผังเมืองรวมแล้ว สำนักผังเมืองในฐานะที่

---

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ก็ย่อมจะสามารถดำเนินการแก้ไขได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง เพราะมาตรา ๒๒[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติว่า ผังเมืองรวมที่สำนักผังเมือง ฯลฯ วางและจัดทำเสร็จแล้ว ให้สำนักผังเมืองเสนอคณะกรรมการพิจารณา ดังนั้น ถ้าจะต้องแก้ไขผังเมืองรวมที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้วก็จะต้องนำผังเมืองรวมที่ได้แก้ไขแล้วเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง และถ้าการแก้ไขผังเมืองรวมนั้นมีผลสมควรฟังความคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและของประชาชน สำนักผังเมืองก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดไว้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ แล้วแต่ความจำเป็นและข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง การจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกที่ได้ทะเบียนลงชื่อในโฉนดที่ดินแล้ว (กรณีผู้จัดการมรดกซึ่งศาลแต่งตั้งหรือโดยพินัยกรรมตาย เจ้าพนักงานที่ดินจะจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกตามคำขอของทายาทได้หรือไม่ หรือจะต้องให้ศาลสั่งถอนผู้จัดการมรดกเสียก่อนตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๗๒๗)

กรมที่ดินได้ มีหนังสือ ที่ มท.๐๗๑๒.๑/๑๗๕๔๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินมีปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้จัดการมรดกโดยศาลแต่งตั้งหรือโดยพินัยกรรมได้จดทะเบียนลงชื่อเป็นผู้จัดการมรดกลงในโฉนดที่ดินแล้ว ต่อมาผู้จัดการมรดกตาย ทายาทจะนำหลักฐานการตายมาแสดงเพื่อขอจดทะเบียนเลิกเป็นผู้จัดการมรดกและทายาทนั้นจะขอรับมรดกต่อไปโดยไม่ประสงค์จะแต่งตั้งผู้จัดการมรดกขึ้นใหม่อีก กรณีดังกล่าวนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจะจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกนั้นตามคำขอของทายาทได้หรือไม่ หรือจะต้องให้ทายาทไปขอให้ศาลสั่งถอนผู้จัดการมรดกเสียก่อน และถ้าหากเจ้าพนักงานที่ดินสามารถจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกได้ตามคำขอของทายาท เมื่อจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกแล้ว จำเป็นต้องตั้งผู้จัดการมรดกคนใหม่มาแทนหรือไม่ หรือทายาทขอรับมรดกต่อไปได้โดยไม่ต้องมีผู้จัดการมรดก

ปัญหานี้กรมที่ดินได้เคยหารือกรมอัยการมาแล้ว และกรมอัยการได้แจ้งความเห็นให้ทราบตามบันทึก ที่ ๑๕๙/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๔๘๖ ความว่า ผู้จัดการมรดกที่ตั้งขึ้นโดยพินัยกรรมหรือโดยคำสั่งศาลต้องอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ ถ้าจะออกหรือเปลี่ยนตัวก็น่าจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๒๗ คืออย่างน้อยน่าจะต้องได้รับอนุญาตจากศาล และแม้จะเป็นกรณีที่ผู้จัดการมรดกตายก็ยังเห็นว่า ทายาทจะแบ่งมรดกกันเองไม่ได้ เพราะแม้ว่ามรดกจะตกทอดมายังทายาทก็จริง แต่เมื่อได้มีการตั้งผู้จัดการมรดกขึ้นก็ต้องถือว่า เป็นอำนาจของผู้จัดการมรดกที่จะให้ทรัพย์อะไรควรตกทอดมาได้แก่ใครและอย่างไร แม้ว่าเมื่อผู้จัดการมรดกตายความเป็นผู้จัดการมรดกจะเป็นอันสิ้นสุดลงก็ตาม แต่เพื่อเป็นหลักฐานในทางทะเบียนสมควรที่จะให้ศาลมีคำสั่งแสดงว่าผู้จัดการมรดกนั้นตาย ซึ่งกรมที่ดินก็ได้วางระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ถือปฏิบัติตามความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวนี้ตลอดมา

ส่วนการหารือครั้งนี้เนื่องมาจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายนุกูล ประจวบเหมาะ ได้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพ สาขาพระโขนง ขอเลิกรายการจดทะเบียนประเภทผู้จัดการมรดก ซึ่งนางดัด ประจวบเหมาะ ได้จดทะเบียนลงชื่อเป็นผู้จัดการมรดกของนายกอบ ประจวบเหมาะ ตามคำสั่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คดีหมายเลขแดง ที่ ๕/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐ ในโฉนดที่ดินในเขตพระโขนงรวม ๗ แปลง โดยอ้างว่านางดัดฯ ผู้จัดการ

มรดกได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว พร้อมทั้งขอจดทะเบียนลงชื่อตนเองเป็นผู้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมของนายกอบฯ เจ้ามรดก ซึ่งถ้าถือปฏิบัติตามความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวข้างต้น เจ้าพนักงานที่ดินก็ยังจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกให้ไม่ได้ ต้องให้นายนุกูลฯ หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งตั้งผู้จัดการมรดกของนายกอบฯ ขึ้นใหม่ หรือถ้าไม่ประสงค์จะตั้งผู้จัดการมรดกอีกต่อไปก็ต้องขอให้ศาลสั่งว่าผู้จัดการมรดกเลิกหรือตายไปก่อนนายนุกูลฯ จึงจะขอรับมรดกในฐานะทายาทต่อไป ซึ่งเรื่องทำนองนี้ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งและราษฎรผู้มาติดต่อขอจดทะเบียนได้โต้แย้งว่า เมื่อผู้จัดการมรดกตายไปแล้ว เหตุใดกรมที่ดินจึงวางระเบียบให้ผู้ขอไปร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกขึ้นใหม่ทั้งๆ ที่ไม่มีความจำเป็น เช่น ผู้จัดการมรดกจัดการแบ่งปันทรัพย์มรดกให้แก่ทายาทจวนจะหมดอยู่แล้ว มีบางสิ่งบางอย่างเท่านั้นที่เหลืออยู่และไม่เป็นการยุ่งยากที่จัดการแบ่งกันเองได้

กรมที่ดินได้พิจารณาทบทวนเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๒๗ เป็นเรื่องการร้องขอให้ศาลสั่งถอนผู้จัดการมรดกเพราะผู้จัดการมรดกละเลยไม่ทำการตามหน้าที่หรือเพราะเหตุอย่างอื่นที่สมควร หรือกรณีผู้จัดการมรดกลาออก จึงไม่ใช่การร้องขอให้ศาลสั่งถอนผู้จัดการมรดกเพราะเหตุการตายของผู้จัดการมรดก เมื่อผู้จัดการมรดกตายความเป็นผู้จัดการมรดกสิ้นสุดลงจึงเท่ากับไม่มีผู้จัดการมรดก อีกประการหนึ่งการที่จะขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกหรือไม่นั้น เป็นเรื่องความจำเป็นของทายาทไม่ใช่เรื่องที่ศาลเห็นเอง หากผู้จัดการมรดกตายและทายาทเห็นว่าหมดความจำเป็น ทายาทจะไม่ร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกใหม่ก็ได้ ถ้าการแปลกฎหมายเป็นไปดังกล่าวข้างต้นแล้วในทางทะเบียนก็สามารถดำเนินการได้โดยให้ทายาทขอจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดก ซึ่งเมื่อได้จดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกแล้ว ทะเบียนในโฉนดที่ดินก็จะกลับไปเป็นชื่อของเจ้ามรดกตามเดิม ทายาทก็ย่อมจะขอจดทะเบียนโอนมรดกตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘๑ ได้ แต่การแปลกฎหมายเช่นนี้จะขัดกับความเห็นของกรมอัยการที่ได้กล่าวมาแล้ว กรมที่ดินจึงขอหารือว่า

๑. เจ้าพนักงานที่ดินจะจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกให้ตามคำขอของทายาทได้หรือไม่ หรือจะต้องให้ศาลสั่งถอนผู้จัดการมรดกเสียก่อน

๒. ถ้าจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกได้ตาม ๑. เมื่อจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกแล้ว จำเป็นต้องตั้งผู้จัดการมรดกคนใหม่ขึ้นแทนหรือไม่ หรือทายาทจะขอรับมรดกต่อไปได้โดยไม่ต้องมีผู้จัดการมรดก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมอัยการ) แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาแรก กรณีผู้จัดการมรดกตายก่อนจัดการทรัพย์สินเสร็จบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้มีบัญญัติไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรา

๑๗๒๓[๑] ซึ่งบัญญัติให้ผู้จัดการมรดกต้องจัดการมรดกด้วยตนเองแล้ว เห็นได้ว่า การเป็นผู้จัดการมรดกมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดการมรดกที่ตั้งโดยคำสั่งศาลหรือโดยพินัยกรรมหรือโดยความตกลงของทายาทก็ตาม เมื่อผู้จัดการมรดกตาย คำสั่งศาลที่แต่งตั้งผู้จัดการมรดกไม่มีผลต่อไป ความเป็นผู้จัดการมรดกจึงเป็นอันสิ้นสุดลงโดยไม่จำต้องขอให้ศาลเพิกถอนตามมาตรา ๑๗๒๗[๒] เพราะการเพิกถอนผู้จัดการมรดกตามมาตรา ๑๗๒๗ ต้องเป็นกรณีที่มีตัวผู้จัดการมรดกอยู่แต่ผู้จัดการมรดกละเลยไม่ทำการตามหน้าที่หรือมีเหตุอย่างอื่นที่สมควร ดังนั้น เมื่อผู้จัดการมรดกตายและทายาทเห็นว่าไม่จำต้องขอตั้งผู้จัดการมรดกใหม่ ทายาทก็อาจร้องขอต่อกรมที่ดินให้ถอนชื่อผู้จัดการมรดกออกจากโฉนดที่ดินเพื่อขอจดทะเบียนโอนมรดกตามมาตรา ๘๑[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการสอบสวนแล้วก็อาจถอนชื่อผู้จัดการมรดกออกจากโฉนดที่ดินได้โดยไม่จำต้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนผู้จัดการมรดกก่อน

๒. สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า เมื่อจดทะเบียนเลิกผู้จัดการมรดกตามคำขอของทายาทแล้ว จำเป็นต้องตั้งผู้จัดการมรดกคนใหม่แทนหรือไม่ หรือทายาทจะขอรับมรดกต่อไปได้โดยไม่ต้องมีผู้จัดการมรดกนั้น เห็นว่า เมื่อผู้จัดการมรดกตายทรัพย์มรดกที่อยู่ในอำนาจจัดการของผู้จัดการมรดกก็ตกเป็นกองมรดกซึ่งย่อมตกทอดแต่ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙[๔] และมาตรา

---

[๑] มาตรา ๑๗๒๓ ผู้จัดการมรดกต้องจัดการโดยตนเอง เว้นแต่จะทำการโดยตัวแทนได้ตามอำนาจที่ให้ไว้ชัดแจ้ง หรือโดยปริยายในพินัยกรรม หรือโดยคำสั่งศาล หรือในพฤติการณ์เพื่อประโยชน์แก่กองมรดก

[๒] มาตรา ๑๗๒๗ ผู้มีส่วนได้เสียหนึ่งคนใดจะร้องขอให้ศาลสั่งถอนผู้จัดการมรดก เพราะเหตุผู้จัดการมรดกละเลยไม่ทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุอย่างอื่นที่สมควรก็ได้ แต่ต้องร้องขอเสียก่อนที่การปันมรดกเสร็จสิ้นลง

แม้ถึงว่าจะได้เข้ารับตำแหน่งแล้วก็ดี ผู้จัดการมรดกจะลาออกจากตำแหน่งโดยมีเหตุอันสมควรก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาล

[๓] มาตรา ๘๑ การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก ให้ผู้ได้รับมรดกนำหลักฐานสำหรับที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยหลักฐานในการได้รับมรดกมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่กับบุคคลอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนั้นได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนพยานหลักฐาน และเชื่อได้ว่าผู้ขอเป็นทายาทแล้ว ให้ประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดหกสิบวัน ในกรณีการขอจดทะเบียนสิทธิซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๑) ให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ถ้าเป็นกรณีการขอจดทะเบียนสิทธิซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๒) ให้ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

๑๖๐๐[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทายาทมีสิทธิจะจัดการทรัพย์มรดกนั้นได้เช่นเดียวกับมรดกที่ไม่มีผู้จัดการมรดก ดังนั้น การจะตั้งผู้จัดการมรดกใหม่หรือไม่ จึงสุดแต่ทายาทจะพิจารณาเห็นสมควร ไม่จำต้องตั้งผู้จัดการมรดกคนใหม่ขึ้นแทนแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๖

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แก่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

[๕] มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๙/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ปัญหาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง
ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ข้อ ๓๑)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐ (กทม.)/๗๐๒๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า

"ข้อ ๓๑ ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร" โดยมีปัญหาว่าข้อบัญญัติดังกล่าวบังคับว่าทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวของห้องจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร หรือบังคับเฉพาะส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงส่วนเดียวว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวอาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

๑. โดยปกติเมื่อกฎหมายใช้คำว่า "หรือ" ก็น่าจะหมายความว่าบังคับให้ส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร เท่านั้น

๒. แต่เมื่อพิจารณาข้อความทั้งหมดแล้ว ข้อบัญญัติดังกล่าวน่าจะมีเจตนาที่จะบังคับให้ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร โดยมีเหตุผลว่า หากกฎหมายเจตนาจะบังคับเฉพาะส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงอย่างเดียวว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความที่ว่า "ให้มีส่วนกว้างหรือส่วนยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร" เนื่องจากข้อความตอนท้ายที่บังคับว่าจะต้องมีพื้นที่ทั้งหมดไม่ต่ำกว่าเก้าตารางเมตร ก็สามารถบังคับได้อยู่ในตัวแล้วเพราะการที่จะมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่าเก้าตารางเมตรได้ ส่วนกว้างหรือส่วนยาวส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร อยู่แล้ว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นสมควรหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเป็นปัญหาการตีความข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ และกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นว่า ข้อ ๓๑[๑] แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุม

---

[๑] ข้อ ๓๑ ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร

การก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้กำหนดว่าห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นที่ทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า ให้มี “ส่วนกว้างหรือยาว” ไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรนั้น โดยที่คำว่า “หรือ” นี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. ๒๔๙๓ ให้ความหมายว่า “เป็นคำบอกความให้กำหนดเอา เช่น ดำหรือแดง เป็นต้น” และถ้าพิจารณาถ้อยคำในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร ข้อ ๓๑ นี้แล้ว หากต้องการให้ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีทั้งส่วนกว้างและยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แล้วก็ควรจะเขียนว่า “ให้มีส่วนกว้างไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร” เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่า ส่วนยาวนั้นต้องยาวกว่าส่วนกว้างอยู่แล้ว การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวมีคำว่า “หรือยาว” ไว้ด้วยย่อมแสดงว่าให้เลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น คำว่า “หรือ” ในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ จึงหมายความว่าห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารนั้นต้องมีส่วนกว้างหรือ ส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แต่ทั้งนี้เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร

เมื่อถ้อยคำในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ใช้ถ้อยคำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีส่วนกว้างหรือยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แต่เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตรแล้ว หากกรุงเทพมหานครต้องการจะบังคับให้ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีส่วนกว้างและส่วนยาวด้านละไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้ว ก็สมควรที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวให้ชัดเจนตรงตามความประสงค์ต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๖/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรุงเทพมหานครมี หนังสือ ที่ กทม.๐๓๐๔/๑๐๘๘๓ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณาถึงอำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความ ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว มีข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. ตามที่มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘” นั้น ในกรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๘ ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ ได้หรือไม่ เพียงใด

๒. ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไปแล้ว โดยที่ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๘ หากต่อมาได้มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๘ และมีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้ออกไปก่อนแล้วนั้น ในกรณีเช่นนั้นข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานครและกรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๘[๑] แห่ง

---

[๑] มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนตลอดจนลักษณะคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้

(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซและการป้องกันอัคคีภัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดของเรื่องต่างๆ ตามที่มาตรา ๘ ระบุไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดความสมบูรณ์ในการใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงที่ออกมาตรา ๘ นี้ ก็เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดที่จะใช้บังคับสำหรับการควบคุมอาคารโดยทั่วๆ ไป ซึ่งการที่จะนำรายละเอียดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในเรื่องใดไปใช้บังคับเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่อไปนั้น มาตรา ๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้นำมาตรา ๑๐[๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะออกข้อบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ แล้ว ก็อาจกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีมาพิจารณาประกอบด้วยแล้วย่อมจะเป็นเหตุผลที่สนับสนุนให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับแล้วเท่านั้น โดยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ตราขึ้นโดยอาศัย มาตรา ๙ จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ด้วย

---

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาตการต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

[๒] มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม้ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

[๓] มาตรา ๑๐ ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่ กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงตามปัญหาที่หารือนี้ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่า เป็นปัญหาสืบเนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามนัยมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. ๒๕๒๒ และเนื่องจากในกรณีนี้ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ กรุงเทพมหานครจึงมีความสงสัยว่าในกรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครจะออกข้อบัญญัติได้หรือไม่ เพียงใด ในปัญหาดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารตามนัยมาตรา ๘ (๑๐) นั้น หากมีความจำเป็นและสมควรแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๓[๔] แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติให้สามารถดำเนินการไปก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ตามมาตรา ๘ (๑๐) ได้อยู่แล้ว โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกประกาศกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ เป็นการชั่วคราวได้ และเมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว ก็อาจออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับเป็นการถาวรต่อไป สำหรับปัญหาตามข้อชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้ว่าจะไม่อาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยอาศัยมาตรา ๙ ขึ้นใช้บังคับโดยตรงก็ตาม แต่ก็สามารถดำเนินการโดยอาศัยมาตรา ๑๓ ได้อยู่แล้ว

สำหรับปัญหาตามข้อหารือประการที่สองนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ ไม่อาจกระทำได้ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ใช้บังคับ ดังนั้นกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ โดยยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับได้

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๘๐๑/๗๗๓๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในปัญหาดังกล่าวนั้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่ต้องรอกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ นี้ได้เนื่องจากตามมาตรา ๙

---

[๔] มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใดแต่ยังไม่มีกฎ กระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และโดยข้อเท็จจริงกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติในเรื่องนี้ไปแล้วจำนวน ๕ ฉบับ หากจะยึดถือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) แล้ว อาจจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ จึงขอให้เสนอเรื่องนี้ให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยเหตุนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)[๕] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นฟ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ประสงค์ที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องต่างๆ ตามที่มาตรา ๘[๖] ได้บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปเสียก่อน หลังจากนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจึงจะอาศัยมาตรา ๙[๗] ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่ากฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตการใช้บังคับกว้างกว่าข้อบัญญัติของราชการ ส่วนท้องถิ่นการกำหนดรายละเอียดของสาระสำคัญต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ จึงควรต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงเสียชั้นหนึ่งก่อนเพื่อให้มีลักษณะเป็นมาตรฐานกลาง เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะออกข้อบัญญัติกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นก็ย่อมกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงและถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อบัญญัติขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีเหตุผลที่สนับสนุนให้เห็นว่าจะออกข้อบัญญัติก่อนที่จะมีกฎกระทรวงไม่ได้ (ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๓)[๘] ก็คือการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกได้ก็โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร

---

[๕] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] โปรดดูเชิงอรรถ ๑

[๗] โปรดดูเชิงอรรถ ๒

[๘] โปรดดูเชิงอรรถ ๓

เหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมอาคารเข้ามามีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี ก็เพราะรายละเอียดที่จะออกตามสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับวิชาการในทางวิศวกรรมศาสตร์และเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ฉะนั้น ถ้าหากแปลความว่าราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติได้ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดการก่อสร้างอาคารในเขตของท้องถิ่นต่างๆ ย่อมจะลักลั่นไม่เป็นระเบียบ และอาจไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยหรือประโยชน์อื่นๆ ตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า โดยทั่วไปการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตาม มาตรา ๘ ใช้บังคับแล้วเท่านั้น

สำหรับการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ ตามนัยมาตรา ๘ (๑๐) ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดไว้นั้น มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกประกาศกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ เป็นการชั่วคราวได้ และให้ออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับเพื่อใช้บังคับเป็นการถาวรต่อไป มาตรา ๑๓ ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติพิเศษที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งได้หลังจากที่มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วกรณีเช่นนี้ จึงเป็นข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีปกติตามมาตรา ๙ ดังนั้น สำหรับกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ นี้ ราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ ขึ้นใช้บังคับได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ เสียก่อนแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๗/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
(การปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพ ในเขตทางหลวงพิเศษ
สายธนบุรี-สมุทรสาคร-สมุทรสงคราม-ปากท่อ)

กรมทางหลวงมี หนังสือ ที่ คด ๐๖๐๖/๖๘๔๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๒๖๘๒ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๒๓ แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วินิจฉัยว่า กรมทางหลวงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะตั้งศูนย์วิเคราะห์และวิจัยเพื่อประโยชน์แก่งานทางและปลูกสร้างอาคารสำนักงานของกรมหลวงเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาทางหลวง ในเขตทางหลวงพิเศษสายธนบุรี-สมุทรสาคร-สมุทรสงคราม-ปากท่อ ได้นั้น บัดนี้ กรมทางหลวงมีความประสงค์จะปลูกสร้างอาคารสำนักงานของกรมทางหลวง คือ สำนักงานเขตการทางกรุงเทพในเขตทางหลวงพิเศษ สายธนบุรี-สมุทรสาคร-สมุทรสงคราม-ปากท่อ โดยเขตการทางกรุงเทพนี้มีหน้าที่รับผิดชอบงานบำรุงปกติ งานบำรุงพิเศษ งานบูรณะงานก่อสร้าง งานจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน งานโรงงานเขตการทาง งานวิเคราะห์และวิจัยงานจราจรสงเคราะห์ งานสำรวจและออกแบบเกี่ยวกับทางหลวงสายต่างๆ ซึ่งอยู่ในเขตควบคุมของเขตการทางกรุงเทพทุกสาย รวมทั้งทางหลวงพิเศษสายธนบุรี-สมุทรสาคร-สมุทรสงคราม-ปากท่อ นี้ด้วย โดยที่การดำเนินการในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น กรมทางหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า กรมทางหลวงจะปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพในเขตทางหลวงพิเศษ สายธนบุรี-สมุทรสาคร-สมุทรสงคราม-ปากท่อ ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้วได้ความว่า กรมทางหลวงจะปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพเพื่อเป็นสถานที่ตั้งของเขตการทางกรุงเทพ ในบริเวณเดียวกับสถานที่ปลูกสร้างอาคารศูนย์วิเคราะห์และวิจัยเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่ได้เวนคืนไว้สำหรับสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางของทางหลวงสายนี้ และการปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพนี้จะไม่เป็นการกีดขวางทางจราจรบนทางหลวงพิเศษสายนี้แต่อย่างใด เพราะสำนักงานดังกล่าวมีทางเข้าออกที่เชื่อมกับ "ทางขนาน" ของทางหลวงพิเศษสายนี้ มิได้เข้าออกสู่ทางหลวงพิเศษโดยตรง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของเขตการทางกรุงเทพนี้แล้ว ถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะหรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง อันอยู่ในความหมายของคำวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “งานทาง” ตามที่กำหนดในข้อ ๒[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ฉะนั้น อาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพจึงย่อมจะอยู่ในความหมายของคำวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ทางหลวง”[๒] ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ทางหลวง” ให้หมายความรวมถึงอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย” เมื่ออาคารดังกล่าวนี้อยู่ในความหมายของ “ทางหลวง” เช่นนี้แล้ว กรมทางหลวงจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๕[๓] และข้อ ๒๒[๔] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ปลูกสร้างอาคารนั้นในเขตทางหลวงพิเศษได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า สถานที่ที่จะปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพนี้ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับสถานที่ปลูกสร้างอาคารศูนย์วิเคราะห์และวิจัยเพื่อประโยชน์แก่งานทาง และการปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพนี้จะไม่เป็นการกีดขวางทางจราจรบนทางหลวงพิเศษสายนี้แต่อย่างใด เพราะสำนักงานดังกล่าวมีทางเข้าออกที่เชื่อมกับ “ทางขนาน”[๕] ของทางหลวงพิเศษสายนี้มิได้

---

[๑] ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณเรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

ฯลฯ ฯลฯ

“ทางขนาน” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้ทั้งสองข้างหรือเฉพาะข้างใดข้างหนึ่งของทางหลวงเพื่อใช้เป็นทางจราจรหรือทางเท้า

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] ข้อ ๕ ทางหลวงพิเศษ คือทางหลวงที่ได้ออกแบบเพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงพิเศษ และกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ

[๔] ข้อ ๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางหลวงสัมปทาน ให้อธิบดีกรมทางหลวงมีอำนาจกำหนดมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสาย

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เข้าออกสู่ทางหลวงพิเศษโดยตรง ดังนั้น การปลูกสร้างอาคารสำนักงานเขตการทางกรุงเทพนี้ กรมทางหลวงจึงย่อมมีอำนาจกระทำได้เช่นเดียวกับการปลูกสร้างอาคารศูนย์วิเคราะห์และวิจัย เพื่อประโยชน์แก่งานทาง

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)
ในปัญหาการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๑๐๔/๑๔๐๘๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ปรากฏในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๐๙/๕๘๐๖๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ความว่า เนื่องจากกรมการปกครองได้เคยหารือปัญหาข้อขัดแย้งในการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างอำเภอแม่สะเรียงกับกรมป่าไม้ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า[๑] เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและศาลเป็นผู้วินิจฉัยการอุทธรณ์ (เกี่ยวกับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่) ของเจ้าของที่ดินอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงไม่อาจพิจารณาและให้ความเห็นทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ตามข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตแจ้งไปยังกรมการปกครองและกรมป่าไม้ด้วยว่า หากกรมป่าไม้หรือกรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการก็อาจเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในวรรคสองของข้อ ๙ แห่งระเบียบดังกล่าว

กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นควรมีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อไป นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป

ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้มีอยู่ว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีหนังสือ ด่วน ที่ มส.๑๙/๒๒๗๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หารือกรมการปกครองว่า อำเภอแม่สะเรียงได้เรียก

---

[๑] บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ส่งอธิบดีกรมการปกครองพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร.๐๖๐๑/๑๕๖๗ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๒๔

เก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๔ จากกรมป่าไม้ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยกรมป่าไม้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่างๆ ในเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๔๕,๖๒๕ ไร่ เป็นเงิน ๔๔๓,๗๕๐ บาท แต่กรมป่าไม้แจ้งว่ากรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเป็นเพียงผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น การที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ นั้น ก็ได้ส่งค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เป็นรายได้แผ่นดิน มิได้เข้ากรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยปกติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ดินตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ย่อมได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่เมื่อกรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นรายได้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจึงไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินส่วนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ถูกต้อง จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า[๒] ปัญหาของกรมการปกครองที่หารือมานั้น มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประการด้วยกัน คือ

๑. กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่

๒. การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาผลประโยชน์ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับ

---

[๒] บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ส่งอธิบดีกรมการปกครองพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๓๐๕๐ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๕

ยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

สำหรับปัญหาแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีเพียงควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มิได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้มิได้เป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามความเห็นของกรมการปกครอง

สำหรับปัญหาที่สองนั้น เมื่อได้มีความเห็นแล้วว่า กรมป่าไม้ได้เป็นเจ้าของที่ดินและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๒)[๕] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่นั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป

ต่อมา กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๓๐๙/๓๗๓๕๕ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมการปกครองพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) แล้ว ยังไม่เห็นพ้องด้วย โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ “ป่า” หมายความถึงที่ดินและรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง ฯลฯ ดังนั้น กรมป่าไม้จึงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลบำรุงรักษาที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย การที่กรมป่าไม้มีอำนาจดังกล่าวและมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราว จึงถือได้ว่ากรมป่าไม้เป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และเมื่อได้นำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์

---

[๓] มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

[๕] มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

ฯลฯ ฯลฯ

โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ กรมป่าไม้จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมการปกครองได้มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งว่า หากกรมการปกครองไม่เห็นพ้องด้วย ก็อาจขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนได้โดยตรง กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้วเห็นว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔[๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของตามมาตรา ๒[๗] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมป่าไม้เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การที่กรมป่าไม้ใช้อำนาจหน้าที่ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาตินั้น ถือไม่ได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนตามความหมายของคำว่า “เจ้าของที่ดิน” ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ เพราะเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของคำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเห็นว่า กฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเท่านั้น มิใช่จากบุคคลซึ่งเป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือยึดถือครอบครองอยู่ในที่ดินตาม

---

[๖] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๗] มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

ความหมายของคำว่า “ครอบครอง” ในมาตรา ๑๓๖๗[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ที่ว่า กรมป่าไม้เป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น มิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงมิใช่ “เจ้าของที่ดิน” และไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๖

[๕] มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ
ซึ่งเกี่ยวพันกับที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
(กรณีที่ดินบริเวณศาลากลาง จังหวัดเก่า บริเวณโรงเรียนเบญจมราชรังสฤษดิ์
และบริเวณที่ตั้งกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดฉะเชิงเทรา)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๒๐๑/๑๕๓๑๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า

๑. เดิมกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินราชพัสดุในเขตอำเภอเมืองจังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้คัดค้านการรังวัดสอบเขตที่ดินราชพัสดุบางแปลง โดยแจ้งว่าที่ดินราชพัสดุทับเขตโฉนดที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ดินที่เป็นปัญหาโต้แย้งกรรมสิทธิ์และไม่สามารถตกลงกันได้ คือ ที่ดินราชพัสดุบริเวณศาลากลางจังหวัดเก่า บริเวณโรงเรียนเบญจมราชรังสฤษดิ์ และบริเวณที่ตั้งกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดฉะเชิงเทรา รวมเนื้อที่ประมาณ ๕๓ ไร่ - งาน ๓๕ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ปัจจุบันที่ดินผืนนี้ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการกองกำกับการตำรวจภูธร จังหวัดฉะเชิงเทรา สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง โรงเรียน และให้เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง

๒. สำนักงานทรัพย์สินฯ ได้มีบันทึกสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ ๒๔/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๔ และ ที่ ๓/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๒๕ ถึงประธานกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อ้างว่า ที่ดินแปลงที่พิพาทนี้เมื่อก่อนจะใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ เดิมเป็นที่ดินของกรมพระคลังข้างที่ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซื้อไว้แต่ปี ๒๔๓๒ ด้วยพระราชประสงค์เดิมจะให้ใช้เป็นสถานที่ราชการ แต่ตามหลักฐาน ต่อมาปรากฏว่า ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณได้ทำความตกลงปรารถนาจะขอซื้อจากกรมพระคลังข้างที่เพื่อใช้เป็นที่สร้างที่ทำการและที่พักข้าราชการมณฑลปราจีณ ในราคาที่ซื้อขายกันในสมัยนั้นเป็นเงิน ๒,๑๓๐.๐๐ บาท และตกลงจะขอโอนเงินจากกระทรวงมหาดไทยมาซื้อ แต่ตามหลักฐานปรากฏว่ายังมิได้มีการชำระเงินกัน ที่ดินแปลงนี้สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงถือว่ายังเป็นที่ดินของตนอยู่ตามเดิมและได้แจ้งไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการให้กรมธนารักษ์ส่งมอบที่ดินแปลงนี้คืน

๓. กรมธนารักษ์ได้มีบันทึกกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๕/๑๔ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๒๕ และ ที่ กค.๐๔๐๕/๓๐๗๙ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ รายงานโต้แย้งมายัง

กระทรวงการคลังว่า ที่ดินราชพัสดุที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ตามที่สำนักงานทรัพย์สินฯ อ้างสิทธินั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ให้จัดระเบียบที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการโดยให้ส่วนราชการ กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ได้สำรวจที่ดินของหลวง นำมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังเสียทางเดียว ฉะนั้น เมื่อส่วนราชการที่ได้ครอบครองที่พิพาทดังกล่าวได้จัดการสำรวจ นำมาขึ้นทะเบียนตามพระบรมราชโองการซึ่งถือเป็นกฎหมายแล้ว จึงถือเป็นที่ดินราชพัสดุ และทางราชการก็ได้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินโดยสงบเปิดเผยมานานกว่า ๕๐ ปีแล้ว ประกอบกับเมื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังจากที่ทางราชการได้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว ก็ไม่มีการโต้แย้งหรือคัดค้านจากสำนักงานทรัพย์สินฯแต่อย่างใด ทั้งเห็นว่าการขอซื้อหรือข้อตกลงในการซื้อที่ดินจากกรมพระคลังข้างที่ได้เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งเป็นระยะเวลานาน แม้จะมีหนี้กันอยู่จริง ก็ไม่ควรฟ้องร้องให้บังคับคดีได้ เพราะที่ดินดังกล่าวได้ตกเป็นที่ราชพัสดุของรัฐบาลโดยผลแห่งพระบรมราชโองการ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแล้ว

๔. เมื่อสำนักงานทรัพย์สินฯ และกรมธนารักษ์ มีความเห็นแตกต่างกันเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงได้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณารายละเอียดตามหลักฐานของทั้ง ๒ ฝ่ายที่อ้างแล้ว มีข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันได้ดังนี้

๔.๑ ที่ดินแปลงนี้ กรมพระคลังข้างที่ได้ซื้อไว้ในรัชกาลที่ ๕ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๒ ตามพระราชประสงค์จะให้ใช้เป็นสถานที่ราชการ ดังปรากฏหลักฐานตามร่างหนังสือที่ ๗/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๖ จากอธิบดีกรมพระคลังข้างที่ในขณะนั้น คือ กรมขุนสมมตอมรพันธ์ ถึง กรมหมื่นมุรพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปราจีณ มีความตอนหนึ่งว่า “..... ที่พระคลังข้างที่ตอนใดที่ต้องการใช้ในราชการ ควรจะกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานผูกขาดไปเสีย คงไว้เป็นพระคลังข้างที่แต่ที่ทำผลประโยชน์ การที่จะนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานยกที่ๆ ว่านี้โดยจะให้กรมพระคลังข้างที่นำความกราบบังคมทูลเอง หม่อมฉันก็ไม่รังเกียจ ขอพระบารมีเป็นที่พึ่งแต่เพียงขีดเขตในแผนที่ที่จะได้นำทูลเกล้าถวายเพื่อทรงทราบว่าเขตที่พระคลังข้างที่ที่จะขอพระราชทานยกไปใช้ในราชการเพียงไร พอเป็นหลักฐานก็พอ ถ้าได้ช่วยทรงทราบดำริจัดการเพื่อความเรียบร้อยดังทูลมานี้ได้จะเป็นพระคุณ”

๔.๒ เพราะเหตุที่ยังมิได้กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตดังกล่าว ต่อมาในช่วงเวลาที่ห่างกัน ๒๑ ปี ก็มีหลักฐานเป็นหนังสือของข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณ ที่ ๒/๑๑๗๒ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๔๕๓ (ร.ศ. ๑๒๗) ถึงอธิบดีกรมพระคลังข้างที่ในขณะนั้น ปรารภขึ้นมาว่า ที่ดินของพระคลังข้างที่ที่ต้องการใช้ในราชการจำนวน ๕๓ ไร่ ๓๕ ตารางวา คิดราคาซื้อขายกันทั้งหมดเป็นเงิน ๒,๑๓๐ บาท ควรจัดซื้อไว้ด้วยเงินพระคลังมหาสมบัติเพื่อประโยชน์ในราชการ แต่งบประมาณไม่มี ได้มีใบบอกไปยังกระทรวงมหาดไทยแล้ว ถ้าได้รับอนุญาตเมื่อใดจะได้จัดการโอนกรรมสิทธิ์กันต่อไป

๔.๓ จากเอกสารของกรมธนารักษ์ที่อ้าง ปรากฏว่า ในระยะเวลาต่อจากข้อ ๔.๒ เป็นเวลา ๑๑ ปี คือ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้มีหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานเรียนพระราชปฏิบัติ ให้จัดระเบียบบรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจัดกระจายอยู่ในความครอบครองของส่วนราชการต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ให้ส่วนราชการกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ได้สำรวจนำมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

ที่ดินที่พิพาทซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ครอบครองใช้ในราชการโดยสร้างเป็นที่ว่าการและที่พักข้าราชการมณฑลปราจีณ กับส่วนราชการอื่นที่ใช้ที่ดินแปลงนี้ต่างได้ทะยอยนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามพระบรมราชโองการ ตามบัญชีที่สรรพากรส่งโดยหนังสือ ที่ ๑๐/๓๙๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๖๖ และใบบอก ที่ ๑๗๙/๑๐๐๐๗ ลงวันที่ ๕/๖/๒๔๖๖ กระทรวงการคลังรับขึ้นทะเบียน ตามหนังสือ ที่ ๓๑๖/๑๘๔๑๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๖๖ ระบุว่าปกครองเป็นของหลวงมาแต่เดิม และนับแต่เมื่อมีพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ แล้ว กรมพระคลังข้างที่ในขณะนั้นก็มิได้ทักท้วงหรือนำความขึ้นกราบบังคมทูลว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระหว่างซื้อขายจะนำมาขึ้นทะเบียนไม่ได้ หรือไม่ก็ขอพระบรมราชวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นไป

๔.๔ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เป็นเวลาที่ห่างกันจากปี พ.ศ. ๒๔๖๔ อันเป็นปีที่รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงมีพระบรมราชโองการฯ แล้วนับได้ ๑๑ ปีต่อมา และเป็นช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๘ เดือน กลับมีหลักฐานตามที่สำนักงานทรัพย์สินฯ อ้าง ตามสำเนาภาพถ่ายหนังสือของกรมพระคลังข้างที่ ที่ ๓๑/๓๑๖๓ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๗๕ จากเจ้าพระยาศรีพิพัฒน์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่เรียนมหาอำมาตย์ตรี พระยาอรรถกระวีสุนทร สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณ ยืนยันเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว และได้ทวงถามเงินค่าจะซื้อที่ดินว่า “.....แต่จนบัดนี้ก็ยังไม่ได้รับเงินค่าที่ที่กล่าวข้างต้น.....”

สำนักงานทรัพย์สินฯ จึงถือว่าที่แปลงนี้ยังเป็นของตนอยู่ตามเดิม โดยอ้างหลักฐานไปยังกรมธนารักษ์ และเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ให้พิจารณาสั่งให้กรมธนารักษ์ส่งมอบที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้คืน แต่กรมธนารักษ์ยังคงโต้แย้งโดยอ้างว่า ตามกฎหมายที่ดินแปลงนี้ได้ตกเป็นที่ราชพัสดุ อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์แล้ว ไม่อาจโอนไปเป็นของสำนักงานทรัพย์สินฯ ตามที่กล่าวอ้างได้

๕. กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้มีปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินแปลงที่พิพาทนี้จะถือว่าต้องอยู่ในบังคับตามพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ตามที่อ้างว่าที่ดินแปลงนี้เป็นการซื้อขาย แต่เมื่อยังมิได้มีการชำระค่าที่ดินที่พิพาท จึงต้องตกเป็นของสำนักงานทรัพย์สินฯ นั้น กรมธนารักษ์จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้หรือไม่ เพียงใด

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อความถูกต้องในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย สมควรหารือปัญหาข้อกฎหมายทั้ง ๒ ประเด็นดังกล่าวข้างต้นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้เป็นข้อยุติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับคำชี้แจงและเอกสารหลักฐานต่างๆ จากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า ที่ดินแปลงที่พิพาทนี้จะถือว่าต้องอยู่ในบังคับตามพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ หรือไม่นั้น เห็นว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช สมัยกรุงศรีอยุธยาเชื่อมต่อกับตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น มีหลักที่ยึดถือกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดแต่ผู้เดียว ดังที่บัญญัติไว้ในคำปรารภของ “กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ” ว่า

“.....ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดิน อยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้”

และในบทที่ ๔๒ บัญญัติว่า

“ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช่ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน”

ดังนั้น ในสมัยนั้นจึงไม่อาจจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าทรัพย์สินใดที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการของแผ่นดินทั่วไป และทรัพย์สินใดที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ประทานพระอธิบายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะในหนังสือสาสน์สมเด็จ ภาคที่ ๕ ฉบับสำนักพิมพ์คลังวิทยา พ.ศ. ๒๔๙๙ หน้า ๔๑๑ ว่า “เดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มีกำปั่นเงินไว้ข้างพระแท่นที่บรรทมใบหนึ่งสำหรับทรงหยิบพระราชทานผู้ใดหรือใช้จ่ายการอันใดโดยลำพังพระองค์เอง เห็นจะเรียกกันว่า “เงินข้างที่” ถึงรัชกาลที่ ๓ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเก็บหอมรอมริบเงินซึ่งเป็นของส่วนพระองค์เพิ่มขึ้นในเงินข้างที่อีกมาก สำหรับทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่างๆ และมีเงินซึ่งเรียกว่า “เงินถุงแดง” สำรองไว้ใช้ในเวลาบ้านเมืองเกิดยุคเข็ญ กำปั่นเก็บเงินข้างที่มีมากขึ้นหรือจะต้องเก็บในห้องหนึ่งต่างหากเหมือนอย่างคลัง จึงเรียกว่า “คลังข้างที่” เกิดขึ้นเมื่อรัชกาลที่ ๒ แต่ดูเหมือนจะเรียกกันแต่ในราชสำนักฝ่ายในมาจนในรัชกาลที่ ๔ จึงเรียกปรากฏในทางราชการ อุทาหรณ์ที่

หม่อมฉัน (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ) นึกได้ คือ ใช้ในหนังสือพระราชทานที่วังแก่พระเจ้าลูกเธอชั้นใหม่ในหนังสือนั้นว่า “ที่วังนั้นมิได้บังคับเรียกเอาที่โดยอำนาจราชการเหมือนอย่างสร้างวังมาแต่ก่อน ทรงซื้อด้วยเงินพระคลังข้างที่ อันเป็นเงินของส่วนพระองค์ เหมือนอย่างราษฎรซื้อขายกันตามประเพณีบ้านเมือง”

ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงจัดตั้งและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ เป็นส่วนสัด และทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๙ (พ.ศ. ๒๔๓๓) ซึ่งมาตรา ๑ กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ “มีหน้าที่สำหรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชสมบัติพัสดุทั้งปวง กับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดิน และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินตลอดจนพระราชอาณาจักร” โดยมีการจัดตั้ง “กรมพระคลังข้างที่” ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ “สำหรับจัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น” และในขณะเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้ง “กรมราชพัสดุ” ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเช่นเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๙ มาตรา ๑ บัญญัติให้ “กรมราชพัสดุ” มีอำนาจหน้าที่ “สำหรับจัดการซื้อจ่ายของห้างหลวงและรับจ่ายของส่วย” นอกจากนี้พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๙ มาตรา ๙ ยังบัญญัติว่า

“มาตรา ๙ ถ้าเป็นที่ตึกที่ดินของหลวง ซึ่งจะให้ขายเลหลัง เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติสั่งให้ขาย กรมราชพัสดุเป็นผู้ขายที่ตึกที่ดินของหลวง ซึ่งให้เช่าให้ถือ นอกนั้นก็เป็นหน้าที่กรมราชพัสดุจัดการรักษาแลเก็บค่าเช่า แลสรรพสิ่งอื่นนอกจากที่ตึกเรือนที่ดิน เป็นหน้าที่กรมราชพัสดุรักษาไว้ ถาควรขายก็จัดการขายทั้งสิ้น”

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าได้มีการจัดตั้ง “กรมพระคลังข้างที่” ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ และได้มีการจัดตั้ง “กรมราชพัสดุ” ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินทั่วไป โดยเฉพาะ “ที่ดินของหลวง” แต่พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๙ (พ.ศ. ๒๔๓๓) กล่าวไว้ไม่ชัดแจ้งว่า ที่ดินใดบ้างที่อยู่ในอำนาจของกรมราชพัสดุ ฉะนั้น จึงยังคงมีที่ดินกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ อีกมากที่ไม่ได้นำมาให้กรมราชพัสดุรักษา จนกระทั่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้มีหนังสือ ที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๖ ดังมีใจความว่า

“ด้วยที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองอยู่เวลานี้ มีที่ดินตึก บ้านเรือน สวน นา ตลอดจนสถานที่ว่าการกระทรวง และกรมต่างๆ ราชพัสดุประเภทนี้มีคงกระทรวงมาแต่เดิมบ้าง ได้รับและยึดจากเจ้าภาษีนายอากรแทนพระราชทรัพย์ค้างบ้าง และได้รับโอนจากกระทรวงบางกระทรวง มีกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับที่ดินเหลือจากเขตถนนตามประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย กระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการปกครองขอรับโฉนดและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานมั่นคง เพื่อให้ตรงตามประกาศพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ที่ดินราย

ใดเป็นสถานที่ว่าการอยู่แล้ว หรือที่ใดควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ ก็ตั้งทะเบียนไว้แผนก ๑ ที่ดินรายใดควรขาย ก็ขายไปตามเวลาและราคาอันสมควร ถ้ารายใดยังไม่ควรขาย ก็ได้จัดการให้เกิดประโยชน์เก็บเงินขึ้นงบประมาณแผ่นดิน เมื่อได้จัดการปกครองให้เป็นหลักฐานมั่นคงขึ้นดังกราบบังคมทูลพระกรุณามาแล้วนี้ ได้จำนวนที่ดินมาขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมืองมีจำนวนเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังได้ประโยชน์ที่ให้บางกรมบางแผนกยืมเป็นสถานที่ว่าการอยู่เสมอ เป็นการทุ่นพระราชทรัพย์ขึ้นอีกส่วนหนึ่ง แต่ที่ดินราชพัสดุยังมีกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ อีกเป็นอันมาก ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้ากระหม่อมว่าที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นพระราชทรัพย์คงพระคลังส่วน ๑ และทั้งกระทรวงพระคลังฯ ก็ได้ปกครองรักษาอยู่เป็นส่วนมากอยู่แล้ว สมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้นมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เมื่อกระทรวงและกรมต่างๆ ต้องการที่หลวงเพื่อประโยชน์ราชการแผนกใดอย่างไร ก็ยืมไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้นได้ การที่จะจัดการปกครองที่หลวงอันเป็นราชพัสดุให้เป็นหลักฐานสืบไป ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานเรียนพระราชปฏิบัติ ถ้าชอบด้วยพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการกับกระทรวงต่างๆ ต่อไป”

จากคำกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติดังกล่าว รัชกาลที่ ๖ จึงมีพระบรมราชโองการที่ ๖๕/๕๐๗ ว่า

“ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ เดือนนี้ว่า เห็นสมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่างๆ ในเรื่องนี้ต่อไปเถิด”

เมื่อพิจารณาหนังสือกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติฯ ประกอบกับพระบรมราชโองการฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า “ที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ” ตามพระบรมราชโองการฯ นั้น หมายถึง “ที่ดินราชพัสดุ” ที่ “ยังมีกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ อีกเป็นอันมาก” ตามหนังสือกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติฯ นั่นเอง “ที่ดินราชพัสดุ” ในที่นี้จึงหมายถึงที่ดินซึ่งมีไว้เพื่อใช้ในราชการตามกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งหากไม่ได้ใช้ กรมราชพัสดุก็มีหน้าที่เก็บรักษาไว้หรือนำออกให้เช่าหรือขายตามคำสั่งของ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๙ มาตรา ๙ เท่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๙ (พ.ศ. ๒๔๓๓) จะได้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกำหนดให้กรมพระคลังข้างที่อยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเช่นเดียวกับกรมราชพัสดุก็ตาม แต่ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ รัชกาลที่ ๕ ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระคลังข้างที่ย้ายไปสังกัดกระทรวงมุรธาธร แม้ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๙ จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศยกเลิกกระทรวงมุรธาธร แต่ก็ให้กรมพระคลังข้างที่ขึ้นสังกัดในกรมราชเลขานุการ มิได้กลับไปขึ้นสังกัดในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีก ดังนั้น เมื่อมี

พระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ กรมพระคลังข้างที่จึงมิได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกต่อไป

สำหรับที่ดินแปลงที่พิพาทนี้อยู่ในบริเวณที่เรียกว่า ที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามบันทึกของพระเจริญโภคสมบูรณ์ นายทะเบียนกองกลาง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๑ ถึง ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สิน ว่า

“ขอประทานเรื่องที่ดินในจังหวัดฉะเชิงเทรานี้ ปรากฏตามลายพระหัตถ์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ แต่ยังทรงพระยศเป็นพระองค์เจ้าวรวรรณากร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๒ ทรงรับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดซื้อที่ดินในจังหวัดฉะเชิงเทราเพื่อสร้างทางรถไฟและกิจการอื่น โปรดเกล้าฯ ให้จ่ายเงินพระคลังข้างที่ไม่เกี่ยวข้องแก่เงินแผ่นดิน ทรงโปรดให้ ๑. นายจ่ารงค์ ๒. หลวงพิรุฬหิรัญรัช เจ้าพนักงานพระคลังข้างที่เป็นผู้แทนพระองค์ไปจัดซื้อในเวลานั้น การซื้อคือแต่คลองท่าไข่เข้าไปถึงที่ตั้งสถานีและวกไปตามคลองท่าไข่ทางด้านใต้ และแต่ปากคลองท่าไข่ไปถึงมุมกำแพงเมือง ในบริเวณนี้เวลานี้เป็น ตำบลหน้าเมืองทั้งหมด และตำบลทุ่งหลังวัดปากคลองท่าไข่ ตำบลกลางทุ่ง ตำบลโสธร และตำบลคลองประเวศ รวมทั้งหมดที่จัดซื้อในครั้งนั้นเป็นเนื้อที่ ๑,๕๐๒ ไร่เศษ เป็นเงิน ๑๐,๘๐๓ บาท”

เนื่องจากที่ดินแปลงที่พิพาทนี้ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดซื้อด้วยเงินพระคลังข้างที่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๒ จึงเรียกกันว่า “ที่พระคลังข้างที่” และเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ แยกต่างหากจากทรัพย์สินที่มีไว้ใช้ในราชการของแผ่นดินทั่วไป ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง “กรมพระคลังข้างที่” ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. ๒๔๓๓ “ที่พระคลังข้างที่” จึงอยู่ในความดูแลของ “กรมพระคลังข้างที่” มิได้อยู่ในความดูแลของ “กรมราชพัสดุ” เพราะในขณะนั้นได้มีการจำแนกการปกครองดูแลรักษาที่ดินที่มีไว้ในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะออกจากที่ดินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการของแผ่นดินทั่วไปโดยให้ “กรมพระคลังข้างที่” และ “กรมราชพัสดุ” แยกกันดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวเป็นส่วนสัดแล้ว

เมื่อวางหลักได้เช่นนี้แล้ว ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ ได้มีการซื้อขายที่ดินแปลงที่พิพาทนี้กันแล้ว ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ หรือไม่ เพราะถ้าได้มีการซื้อขายกันแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ย่อมโอนไปเป็นของมณฑลปราจีณอันจะทำให้ที่ดินที่พิพาทนี้กลายเป็น “ที่ดินของหลวง” ซึ่งจะต้องอยู่ในบังคับของพระบรมราชโองการดังกล่าว

สำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับแบบแห่งนิติกรรมการซื้อขายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก่อนมีพระบรมราชโองการดังกล่าวนั้น พอสรุปได้ว่า แต่เดิมนั้นตามประกาศขายสวนขายนาฝากแก่กัน ปีขาล อัฐศก ศักราช ๑๒๒๘ (พ.ศ. ๒๔๐๙) และประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยขายสวนขายนาปีเถาะ นพศก ศักราช ๑๒๒๙ (พ.ศ. ๒๔๑๐) กำหนดว่า การซื้อขายที่ดินจะถือเป็นเด็ดขาดได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของเดิมได้มอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อ แต่ต่อมาก็ได้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าวทั้งสองเสีย และมีพระบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ มาตรา ๔๘

ข้อ ๒[๑] บัญญัติให้กรมการอำเภอเป็นพนักงานทำหนังสือสัญญาซื้อขาย โดยกรมการอำเภอต้องไปรังวัดเขตที่ให้แน่ใจว่าเป็นการบริสุทธิ์เสียก่อน จึงจะทำสัญญาให้ได้ แต่แบบแห่งนิติกรรมซื้อขายที่ดินดังกล่าวนั้น อาจนำมาปรับกับกรณีที่ดินแปลงที่พิพาทนี้มิได้ เพราะข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันว่าที่ดินแปลงนี้ได้ซื้อมาด้วยเงินพระคลังข้างที่ กรณีจึงเป็นที่ดินของพระมหากษัตริย์ ซึ่งก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่และการขายที่ดินดังกล่าวจำเป็นต้องมีพระบรมราชานุญาตให้ขายเสียก่อน จึงจะขายได้[๒]

ตามร่างหนังสือ ที่ ๗/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๒) จากกรมขุนสมมติอมรพันธุ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ ถึง กรมหมื่นมุรพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณ มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า “.....ที่พระคลังข้างที่ตอนใดที่ต้องการใช้ในราชการ ควรจะกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานยกขาดไปเสีย.....”

จะเห็นได้ว่าอธิบดีกรมพระคลังข้างที่เพียงแต่เสนอแนะให้ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณ ขอพระราชทานที่พระคลังข้างที่ที่ต้องการใช้ในราชการจากพระมหากษัตริย์ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณก็ได้มีหนังสือ ที่ ๒/๑๑๗๒ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๓) ถึง อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“ด้วยได้รับพระราชทานลายพระหัตถ์ ที่ ๗/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ศก ๑๒๖ โปรดเกล้าฯ ว่า ที่ดินตามแผนที่ที่ทำเป็นที่ว่าการและที่พักข้าราชการมณฑลปราจีณ ซึ่งมีที่ดินของพระคลังข้างที่ปนอยู่ด้วย ที่ตอนใดต้องการใช้ในราชการ ควรกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานยกขาดตัดตอนไปเสียนั้น ได้ทราบเกล้า แล้ว

ที่ดินของพระคลังข้างที่ที่ต้องการใช้ในราชการ กว้าง ๖ เส้น ๑๗ วา ยาว ๗ เส้น ๑๕ วา เป็นเนื้อที่ ๕๓ ไร่ ๓๕ วา ทิศตะวันออกจรดลำแม่น้ำบางปะกง ทิศตะวันตกจรดที่นาพระคลังข้างที่ ทิศใต้จรดเขตที่วัดบิตุธิราชสฤษดิ์ (วัดเมือง) ทิศเหนือจรดที่พระคลังข้างที่.....”

---

[๑] มาตรา ๔๘ กรมการอำเภอเป็นพนักงานทำบริคณห์สัญญา และหนังสือสำคัญต่างๆ ตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๒ ถ้าผู้ใดจำนำหรือซื้อขายสิ่งของต่อกัน แลจะทำบริคณห์สัญญา เพื่อเป็นหลักทรัพย์กรมการอำเภอก็เป็นพนักงานที่จะทำหนังสือบริคณห์สัญญา แต่การทำหนังสือซื้อขายแลจำนำสิ่งของนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ถ้าซื้อขายหรือจำนำที่ดินต่อกัน ที่ดินต้องอยู่ในจังหวัดอำเภอนั้น แลนายอำเภอต้องได้ไปเหยียบย่ำรางวัดชัณสูตรที่ ให้เป็นการแน่ใจว่าเป็นการบริสุทธิ์ก่อน จึงให้ทำหนังสือบริคณห์สัญญาให้

[๒] คำพิพากษาฎีกา ที่ ๗๘๔/๒๕๑๖ (ประชุมใหญ่) ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ การขายที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่หรือสำนักงานพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง นั้น เป็นราชการแผ่นดินจำเป็นจะต้องมีพระบรมราชานุญาตให้ขายเสียก่อน จึงจะขายได้

จากหนังสือดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณ ได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่าควรจะขอซื้อหรือขอพระราชทานที่ดินแปลงที่พิพาทนี้มาไว้ใช้ในราชการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็เห็นว่าควรจะใช้วิธีการจัดซื้อด้วยเงินพระคลังมหาสมบัติ แต่เงินที่จะจัดซื้อในขณะนั้นยังไม่มี ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณจึงได้มีหนังสือดังกล่าวข้างต้นแจ้ง ให้อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ทราบว่า ถ้าได้รับโอนเงินจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อใด ก็จะให้ข้าหลวงเกษตร จัดการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่พิพาทนี้ต่อไป แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการชำระเงินค่าที่ดินแปลงนี้แล้วในเวลาต่อมาแต่อย่างใด เพราะตามหนังสือของกรมพระคลังข้างที่ ที่ ๓๑/๓๑๖๓ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๗๕ จากเจ้าพระยาศรีพิพัฒน์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ถึง มหาอำมาตย์ตรี พระยาอรรถกระวีสุนทร สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณ นั้นอธิบดีกรมพระคลังข้างที่ได้คัดค้านว่าที่ดินแปลงที่พิพาทนี้มิได้เป็นที่ของรัฐบาลอย่างที่สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปราจีณเข้าใจ และได้กล่าวพาดพิงถึงเงินที่ทางมณฑลปราจีณจะขอโอนจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัด ซื้อที่ดินว่า “.....แต่จนบัดนี้ก็ยังมิได้รับเงินค่าที่ที่กล่าวข้างต้น....”

นอกจากนี้ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการกราบบังคมทูลเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขายที่ดินที่พิพาทนี้

ดังนั้น นิติกรรมการซื้อขายจึงยังไม่เกิดขึ้นเพราะเจ้าของที่ดินที่แท้จริงคือพระมหากษัตริย์ยังมิได้ทรงแสดงเจตนาที่จะขาย กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงยังมิได้โอนไปเป็นของมณฑลปราจีณ หรือกระทรวงมหาดไทย ที่ดินแปลงที่พิพาทนี้จึงยังคงเป็นที่ดินของพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่อยู่เช่นเดิม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ที่ดินแปลงที่พิพาทนี้มิได้อยู่ในบังคับของพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง ที่ว่า ตามที่อ้างว่าที่ดินแปลงนี้เป็นการซื้อขายแต่เมื่อยังมิได้มีการชำระค่าที่ดินที่พิพาท จึงต้องตกเป็นของสำนักงานทรัพย์สินฯ นั้น กรมธนารักษ์จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้หรือไม่ เพียงใด นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) เห็นว่า ในบันทึกกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๕/๑๔ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง (ในหน้า ๕) กรมธนารักษ์ได้อ้างข้อต่อสู้เรื่องอายุความไว้ว่า “.....กรมธนารักษ์เห็นว่า การขอซื้อที่ดินจากกรมพระคลังข้างที่เพื่อใช้เป็นที่ว่าการและที่พักข้าราชการมณฑลปราจีณ สัญญาซื้อขายที่ดินหรือข้อตกลงในการซื้อขายที่ดินในสมัยนั้นย่อมเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๔๖๕ เพราะหลักฐานทางทะเบียนราชพัสดุกระทรวงมหาดไทยได้ครอบครองใช้ราชการและนำขึ้นทะเบียนราชพัสดุ ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๖๗ ซึ่งเป็นเวลากว่า ๕๐ ปีมาแล้ว ก่อนที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ จะตราขึ้นใช้บังคับ ที่ดินจึงตกเป็นของกระทรวงมหาดไทยโดยสันนิษฐานได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้ชำระหนี้ตอบแทนแล้ว

(ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๖๑[๓]) และเป็นที่ราชพัสดุ (ตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๖๔ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘) และหรือแม้จะมีหนี้กันอยู่จริงหนี้นั้นก็ขาดอายุความไม่อาจฟ้องร้องให้บังคับคดีได้ (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๖๕[๔])"

ในเมื่อได้วินิจฉัยใน ๑. แล้วว่า ยังไม่มีการตกลงซื้อขายที่ดินแปลงที่พิพาทนี้ ดังนั้น จึงไม่มีหนี้ที่กรมธนารักษ์จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๖

---

[๓] มาตรา ๔๖๑ ผู้ขายจำต้องส่งมอบทรัพย์สินซึ่งขายนั้นให้แก่ผู้ซื้อ

[๔] มาตรา ๑๖๔ อันอายุความนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นท่านให้มีกำหนดสิบปี

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๑/๒๕๒๖

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารเกินกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)

กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๑๓/๐๙๑๐๖ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งให้กรมโยธาธิการทราบว่า ในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้อันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการควบคุมอาคารก็ไม่สามารถพิจารณาและเสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีได้นั้น คณะกรรมการควบคุมอาคารได้มีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารเกินกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการควบคุมอาคารจะมีอำนาจพิจารณาและดำเนินการเสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นว่า เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ตามมาตรา ๕๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว มาตรา ๕๗[๒] ได้กำหนดการกระทำอันต้องห้ามมิให้ผู้ใดกระทำในเขต

---

[๑] มาตรา ๕๖ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ พร้อมทั้งระบุให้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้

[๒] มาตรา ๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใดก่อสร้างดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง

เพลิงไหม้ไว้เป็นเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ และมาตรา ๕๘ วรรคสอง[๓] ได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรี เพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ โดยต้องประกาศภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ นอกจากนั้นในกรณีที่ไม่มีการประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง[๔] ได้กำหนดให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งเป็นอันยกเลิก ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะถือเอาระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้เป็นสำคัญในการห้ามและการประการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ สำหรับระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาและเสนอความเห็นว่า สมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่งนั้น เป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติด้วยความรวดเร็ว และระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลกระทบถึงบุคคลภายนอก ดังนั้น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารเกินกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตดังกล่าวอยู่แล้วก่อนวันที่เกิดเพลิงไหม้ ระงับการกระทำตามที่ได้รับอนุญาตนั้นตามระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การก่อสร้างอาคารชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ซึ่งจัดทำหรือควบคุมโดยทางราชการ

(๒) การดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคารเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้สอยชั่วคราว

[๓] มาตรา ๕๘ ให้พนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคาร ในกรณีที่เขตเพลิงไหม้อยู่ในเขตอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งท้องที่ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่วมกันพิจารณาและเสนอความเห็นทั้งนี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

เมื่อคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่า จะมีการปรับปรุงหรือไม่ ประกาศดังกล่าวให้ประกาศไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

[๔] มาตรา ๕๙ ในกรณีมีการประกาศไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นอันยกเลิก

ฯลฯ ฯลฯ

คณะกรรมการควบคุมอาคารก็ยังมีอำนาจที่จะพิจารณาและดำเนินการเสนอความเห็น พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ได้ แต่ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องประกาศภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๒๖

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘
(พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะใช้บังคับกับที่ดินของรัฐบาล
ที่อยู่ในต่างประเทศหรือไม่)

กระทรวงการต่างประเทศได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กต ๐๖๐๕/๕๔๙๖๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๖ อนุมัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงและใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาปัญหาเบื้องต้นว่า ที่ดินของสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ มีฐานะเป็นที่ราชพัสดุอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ ปรากฏว่าผู้แทนกรมธนารักษ์ให้ความเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวจะต้องถือว่าเป็นที่ราชพัสดุอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ไม่คลุมไปถึงที่ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศ เมื่อไม่อาจหาขอยุติได้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีมติให้กระทรวงการต่างประเทศเสนอปัญหานี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะใช้บังคับกับที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศหรือไม่ ก่อนที่จะดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ฯลฯ” แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ มีความมุ่งหมายที่จะบังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เฉพาะที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้น ดังจะเห็น

---

[๑] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ได้จากมาตรา ๘[๒] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ที่บัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุโดยพระราชบัญญัติหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๙[๓] ที่บัญญัติให้ถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น พระราชบัญญัติที่พระราชพัสดุฯ จึงไม่อาจใช้บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศได้ เนื่องจากกฎหมายซึ่งบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ ถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุนั้นใช้บังคับนอกราชอาณาจักรไม่ได้ นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ใช้บังคับแล้ว ได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ คือ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑)ฯ โดยข้อ ๑๐[๔] ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการขอใช้ที่ราชพัสดุที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นและกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ โดยข้อ ๒[๕] ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการจัดทำทะเบียนและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุเฉพาะที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นเช่นเดียวกัน โดยมิได้กล่าวถึงที่ของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศแต่อย่างใด โดยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จึงไม่ใช้บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศ

---

[๒] มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงการตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

[๓] มาตรา ๙ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

[๔] ข้อ ๑๐ กระทรวงทบวงกรมและองค์การปกครองท้องถิ่นใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

[๕] ข้อ ๒ ในแต่ละจังหวัด ให้มีทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดมีรายการตรงกับทะเบียนที่ราชพัสดุกลาง

สำหรับในกรุงเทพมหานคร ให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด

ในจังหวัดอื่น ให้ราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด

ในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว กรรมการท่านหนึ่งมีความเห็นแตกต่างออกไปและได้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ โดยกรรมการท่านนี้มีความเห็นว่า ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในต่างประเทศหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาตามมาตรา ๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ใช่พิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖[๗] และมาตรา ๑๒[๘] เพราะตามมาตราดังกล่าวบัญญัติให้ออกกฎกระทรวงเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เท่านั้นซึ่งหมายความว่าที่ดินที่จะออกกฎกระทรวงนั้นต้องเป็นที่ราชพัสดุเสียก่อน โดยที่ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศชี้แจงว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์เป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลซื้อไว้เป็นกรรมสิทธิ์ จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ บัญญัติให้เป็นที่ราชพัสดุ ถ้ากฎหมายประสงค์จะให้ถือว่าทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่นอกราชอาณาจักรไม่เป็นที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ แล้ว ก็จะต้องบัญญัติยกเว้นไว้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) หรือโดยเฉพาะมาตรา ๔ วรรคสอง ที่กล่าวว่า “อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ” การที่กฎหมายกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเป็นทรัพย์สินประเภทใดและวางวิธีการปกครองดูแลรักษาไว้[๙] เป็นเรื่องภายในประเทศหาใช่เป็นการใช้กฎหมายนอกราชอาณาจักรแต่อย่างใดไม่

---

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๗] มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

[๘] มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๙] หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้ เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้น

ตามที่ฝ่ายข้างมากอ้างว่า เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ใช้บังคับแล้วได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑)ฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการขอใช้ การปกครองดูแล ฯลฯ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นไว้ โดยมิได้กล่าวถึงที่ดินของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศแต่อย่างใด นั้น ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การพิจารณาว่า ที่ดินใดเป็นที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติไม่ใช่จากกฎกระทรวง การที่กฎกระทรวงมิได้ระบุถึงอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินนอกราชอาณาจักรจะเป็นเพราะหลงลืมนึกไม่ถึง หรือจะเป็นเพราะเหตุบกพร่องอื่นใดก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นเหตุที่จะอ้างกฎกระทรวงไปลบล้างกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วได้ ข้อสำคัญที่จะต้องระลึกก็คือพระราชบัญญัติออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนกฎกระทรวงออกโดยฝ่ายบริหารในภายหลัง การที่จะอ้างว่าเมื่อกฎกระทรวงมิได้กล่าวถึงทรัพย์สินของแผ่นดินนอกราชอาณาจักร (ซึ่งอาจจะนึกไม่ถึง หลงลืม หรือบกพร่อง) จึงเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย (คือฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่จะไม่ให้ครอบคลุมถึงด้วย น่าจะไม่ถูกต้อง

การที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้บัญญัติถึงวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุโดยพระราชบัญญัติ ฯลฯ ตามมาตรา ๘[๑๐] และให้ถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๙[๑๑] ซึ่งฝ่ายข้างมากเห็นว่าเป็นการใช้กฎหมายบังคับนอกราชอาณาจักรจึงไม่อาจกระทำได้นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงแบบพิธีภายในประเทศ เช่นเมื่อรัฐบาลต้องการขาย แลกเปลี่ยน หรือยกให้ซึ่งที่ราชพัสดุ (เฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ) แก่ผู้ใด เมื่อไม่เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายของประเทศที่ที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ก็ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้นั้น ส่วนกระบวนการโอนกรรมสิทธิ์จะทำอย่างใดก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ หาใช่เป็นการนำพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ไปใช้บังคับนอกราชอาณาจักรไม่ การถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามก็มีนัยทำนองเดียวกันเป็นแต่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว จึงมีความเห็นว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในต่างประเทศเป็นที่ราชพัสดุอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย

โดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

โดยที่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะที่ ๔ แตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)[๑๒] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๓)[๑๓] แห่งระเบียบดังกล่าว จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นี้ โดยที่หลักกฎหมายระหว่างประเทศมีอยู่ว่าอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ที่ใดย่อมต้องใช้กฎหมายแห่งประเทศที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่บังคับ ดังนั้น ตามที่มาตรา ๔[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ฯลฯ” คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ในมาตรา ๔ นี้จึงหมายความถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้นนอกจากนั้นบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ที่เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติต่อที่ราชพัสดุ เช่น ในมาตรา ๘[๑๕] อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนี้ก็แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ไม่ใช้บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศ เพราะกฎหมายซึ่งบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นไม่อาจใช้บังคับนอกราชอาณาจักรได้

โดยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ใช้บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศ

---

[๑๒] ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

[๑๓] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๖

เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง ขอหารือเรื่องที่ราชพัสดุ (ที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่และสนามกอล์ฟบางพระ เป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๖๕๐๐/๒๒๖๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สำรวจรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในความครอบครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยกรอกรายการส่ง-รับที่ราชพัสดุขึ้นทะเบียน (ตามแบบ ทบ.๙) ส่งให้กรมธนารักษ์ ททท.จึงได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์แจ้งการสำรวจรายการที่ราชพัสดุโดยกรอกแบบ ทบ.๙ ของโรงแรมเขาใหญ่และสมาคมกอล์ฟบางพระ ต่อมา ททท.ได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์อีก โดยแจ้งว่าตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นราชพัสดุ จึงขอให้ยกเลิกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบริเวณโรงแรมเขาใหญ่และสนามกอล์ฟบางพระตามที่ได้แจ้งมาคราวก่อนนั้น และขอส่งแบบ ทบ.๙ ของโรงแรมบางแสนให้กรมธนารักษ์ หลังจากนั้นกรมธนารักษ์จึงมีหนังสือแจ้งให้ ททท.ขอความร่วมมือให้ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่ง ททท.ได้มีหนังสือตอบว่าไม่มีที่ราชพัสดุอยู่ในความครอบครองแล้ว

ต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึง ททท.แจ้งให้ทราบว่ากรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนเป็นที่ราชพัสดุ เลขที่ชบ ๓๒๙ และ ชบ ๑๙๕ แล้ว แต่ ททท.เห็นว่าที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนเป็นที่ดินที่องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อสท.) ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๘ ตรี แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙ และ ททท. ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น ททท. จึงมีหนังสือถึงกรมธนารักษ์ขอให้ยกเลิกการขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนเป็นที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้ ททท.ทราบว่าการโอนกิจการสถานตากอากาศโรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่ และสนามกอล์ฟบางพระ มาให้ อสท.ดำเนินการนั้นเป็นการโอนเฉพาะกิจการเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์บรรดาทรัพย์สินทั้งหลายที่ ททท. ได้รับมอบจากกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินกิจการต่อไปไม่ว่าจะเป็นที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่ และสนามกอล์ฟบางพระก็ตาม เมื่อทรัพย์สินนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์แล้วย่อม

คงเป็นที่ราชพัสดุทั้งสิ้น ในการใช้จึงต้องดำเนินการด้วยตนเองตามวัตถุประสงค์แห่งการท่องเที่ยวและหากไม่ประสงค์จะใช้ต่อไปก็ต้องส่งคืนให้กรมธนารักษ์ ททท. ไม่มีสิทธินำที่ราชพัสดุไปให้บุคคลอื่นเช่าเพื่อดำเนินกิจการ

ททท.เห็นว่าที่ดินดังกล่าว ททท.ได้รับโอนมาจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๘ ตรี แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙ และในทางปฏิบัติ ททท.ก็ได้เสียภาษีโรงเรือนสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของโรงแรมบางแสนในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นประจำทุกปี

ททท.จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาว่าตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนกิจการสถานตากอากาศ โรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่และสนามกอล์ฟบางพระ ให้แก่ ททท. นั้น เป็นการโอนในลักษณะใด และที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) และผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและได้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. เนื่องจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคล[๑] โดยได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดมาจากองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศ (อสท.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ.๒๕๐๒[๒] ในการจัดตั้ง อสท.นั้น มาตรา ๘ ตรี[๓] แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

---

[๑] มาตรา ๗ ให้ ททท.เป็นนิติบุคคล มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครและจะจัดตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่การตั้งสำนักงานสาขาภายนอกราชอาณาจักร ต้องได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

[๒] มาตรา ๔๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ.๒๕๐๒ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของ ททท. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๓] มาตรา ๘ ตรี ให้เพิ่มทุนของ อสท.จากจำนวนเงินสามสิบล้านบาทขึ้นอีกห้าสิบสองล้านบาท รวมเป็นจำนวนเงินแปดสิบสองล้านบาท โดยรัฐบาลจะจ่ายให้เป็นคราว ๆ ตามจำนวนที่รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควร

ให้บรรดาสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ที่สถานตากอากาศบางแสนสนามกอล์ฟบางพระ และสถานพักผ่อนบนเขาใหญ่ ซึ่ง อ.ส.ท.ได้รับโอนมาจากกระทรวงการคลัง เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗ มีมูลค่าสิบสองล้านเก้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันหนึ่งร้อยหกบาทสี่สิบหกสตางค์ เป็นทุนของ อ.ส.ท.ตามวรรคหนึ่งด้วย

องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙ ได้บัญญัติให้เพิ่มทุนของ อสท. จากจำนวนเงินสามสิบล้านบาทขึ้นอีกห้าสิบสองล้านบาท โดยในวรรคสองของมาตรา ๘ ตรี ได้บัญญัติว่า "ให้บรรดาสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ที่สถานตากอากาศบางแสน สนามกอล์ฟบางพระ และสถานพักผ่อนบนเขาใหญ่ซึ่ง อสท. ได้รับโอนมาจากกระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗มีมูลค่าสิบสองล้านเก้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันหนึ่งร้อยหกบาทสี่สิบหกสตางค์ เป็นทุนของอสท.ตามวรรคหนึ่งด้วย" ปัญหาที่หารือนี้จึงเป็นกรณีการตีความมาตรา ๘ ตรี ดังกล่าวว่าอสังหาริมทรัพย์ที่สถานตากอากาศบางแสน สนามกอล์ฟบางพระ และสถานพักผ่อนบนเขาใหญ่ซึ่ง อสท.รับโอนมาจากกระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น รวมถึงที่ดินบริเวณสถานที่ดังกล่าวด้วยหรือไม่

๒. เมื่อพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการรับมอบสถานตากอากาศบางแสน สนามกอล์ฟบางพระ และสถานตากอากาศวนอุทยานเขาใหญ่ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏว่า เป็นการส่งและรับมอบอาคารสถานที่ตลอดจนวัสดุและการบังคับบัญชาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปเป็นของ อสท. มิได้มีการมอบหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ อสท. แต่อย่างใด คงมีแต่การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณสถานตากอากาศบางแสน ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ซื้อและถือกรรมสิทธิ์เองให้กับกรมธนารักษ์เท่านั้น และปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่ และสนามกอล์ฟบางพระว่า ที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนบางส่วนเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ทางราชการสงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์เมื่อ พ.ศ.๒๔๗๑ มีเนื้อที่ทั้งหมด ๔๔๘ ไร่ ขณะนี้อำเภอเมืองชลบุรีได้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และเรื่องยังอยู่ในระหว่างดำเนินการที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ให้กรมธนารักษ์นั้นเป็นที่ราชพัสดุ

ส่วนที่ดินบริเวณโรงแรมเขาใหญ่นั้นอยู่ภายในแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ป่าเขาใหญ่ ฯลฯ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๕ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกัน สำหรับที่ดินบริเวณสนามกอล์ฟบางพระนั้น ปรากฏว่า

---

[๕] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

เดิมเป็นที่ดินที่กรมชลประทานได้มาโดยการแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐบริเวณขอบอ่างเก็บน้ำบางพระกับที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ให้แก่ราษฎร พ.ศ.๒๕๐๓ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และกรมชลประทานเป็นผู้ใช้เพื่อประโยชน์ในการชลประทาน และต่อมาได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.๒๕๐๓ ให้ส่งมอบการบูรณะดูแลรักษาสนามกอล์ฟ ฯลฯ ในบริเวณอ่างเก็บน้ำบางพระให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ดินนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมาตรา ๑๓๐๕[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น แม้จะมีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗ ให้โอนกิจการของสถานตากอากาศบางแสน สถานพักผ่อนในเขตวนอุทยานเขาใหญ่ และสนามกอล์ฟบางพระ ให้แก่ อสท. ก็ตาม แต่เนื่องจากมติของคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีผลให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวด้วย เพราะการโอนกรรมสิทธิ์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ สำหรับทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะกระทำได้โดยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้ว และสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น เมื่อพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ก็อาจตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินนั้นตามมาตรา ๘ (๑)[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้มีกฎหมายถอนสภาพหรือโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้แก่ อสท.หรือให้แก่ ททท. แต่ประการใด สำหรับมาตรา ๘ ตรี แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่ม

---

[๕] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

[๖] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ทุนของ อสท. จากจำนวนสามสิบล้านบาทขึ้นอีกห้าสิบสองล้านบาทรวมเป็นจำนวนเงินแปดสิบสองล้านบาท โดยให้บรรดาทรัพย์สินที่ อสท. ได้รับโอนจากกระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีมูลค่าสิบสองล้านเก้าแสนหกหมื่นหนึ่งพันหนึ่งร้อยหกบาทสี่สิบหกสตางค์ เป็นทุนของ อสท. ด้วยนั้นเป็นเพียงบทบัญญัติให้เพิ่มทุนของ อสท. และตีราคาของทรัพย์สินดังกล่าว มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะให้โอนทรัพย์สินดังกล่าวตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ดังนั้น การรับโอนกิจการสถานตากอากาศบางแสน สนามกอล์ฟบางพระและสถานพักผ่อนบนเขาใหญ่ เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น จึงไม่รวมถึงที่ดินบริเวณดังกล่าวด้วยหากจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ ททท. ก็จะต้องดำเนินการตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

๔. ส่วนปัญหาข้อหารือที่ว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น เนื่องจากมาตรา ๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันและอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่เป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนส่วนที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ทางราชการสงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ และที่ดินบริเวณโรงแรมเขาใหญ่ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ส่วนที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสนส่วนที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่กรมธนารักษ์ และที่ดินสนามกอล์ฟบางพระซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งการโอนที่ดินดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘[๘] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

---

[๗] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

[๘] มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง ความหมายของคำว่า "ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน" ตามมาตรา ๖๕
แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔

กรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือที่ อก ๐๓๐๕/๑๕๖๗๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากบริษัทไทยเชลล์เอ็กซพลอเรชั่นแอนด์โปรดักชั่น จำกัด ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกบริเวณภาคกลาง มีความจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมและสร้างสถานที่ตั้งฐานขุดเจาะ และในการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบริษัทฯ บริษัทฯ จำเป็นจะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการปิโตรเลียม ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ เสียก่อน แต่โดยที่มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้เฉพาะแต่การขออนุญาตในการ "ถือกรรมสิทธิ์" ในที่ดินเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาคำขออนุญาตของบริษัทฯ คณะกรรมการปิโตรเลียม (โดยคณะอนุกรรมการ) เห็นว่า จะอนุญาตให้บริษัทฯ "ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน" เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมได้เฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เท่านั้น ส่วนการได้มาซึ่ง "สิทธิครอบครอง" ในที่ดินอันได้แก่ที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ หรือ นส.๓ ก) คณะกรรมการปิโตรเลียมไม่มีอำนาจอนุญาตให้ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บริษัทฯ ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพราะบริษัทฯ ไม่สามารถทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินที่มีเอกสารสิทธิชนิดหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ หรือ นส.๓ ก) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

กรมทรัพยากรธรณีได้นำปัญหาของบริษัทฯ ดังกล่าวข้างต้นเสนอคณะกรรมการปิโตรเลียมพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการปิโตรเลียมได้มีมติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความคำว่า "ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน" ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ ว่า หมายถึงเฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว" เท่านั้น หรือหมายถึงที่ดินประเภทอื่นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ได้ความว่า เนื่องจากผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมรายหนึ่ง คือ บริษัทไทยเชลล์เอ็กซพลอเรชั่นแอนด์โปรดักชั่น จำกัด ซึ่งมีบริษัทเชลล์ปิโตรเลียมเอ็นวี แห่งประเทศเนเธอร์แลนด์ ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม และที่ดินที่จะซื้อนั้นเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์ แต่การได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปิโตรเลียม ตามมาตรา ๖๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมพ.ศ.๒๕๑๔ เสียก่อน มิฉะนั้นเจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินนั้นให้แก่บริษัทฯ เมื่อบริษัทฯ ได้ขออนุญาตต่อคณะกรรมการปิโตรเลียม คณะกรรมการดังกล่าวสงสัยว่า การอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น จะหมายถึงการอนุญาตเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้วเท่านั้น หรือจะหมายถึงการอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือสำคัญประเภทอื่นได้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ในเบื้องต้นพึงระลึกว่าคำว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดิน" มิได้มีใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ยังมีใช้ในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๑๐และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ และเมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดิน" ในกฎหมายอื่นที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความหมายกว้างเช่นเดียวกับคำว่า "สิทธิในที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงกรรมสิทธิ์และรวมถึงสิทธิครอบครอง ดังจะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวกับที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์[๒] และการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้ตามบันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานี (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๑) ว่า "...แม้ทางการจะได้ออกโฉนดตัดเอาที่ดินส่วนที่วัดครอบครองอยู่เดิมหายไปบางส่วนก็ไม่เป็นเหตุให้การมีสภาพเป็น "ที่วัด" ของที่ดินส่วนที่ขาดไปจากโฉนดนั้นพ้นจากการเป็น "ที่วัด" ไปได้ เพราะที่วัดนั้นจะขาดจากกรรมสิทธิ์ของวัดได้ก็แต่โดยผลของพระราชบัญญัติ"[๓] เหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังได้กล่าวมานั้นย่อมสนับสนุนความหมายของคำว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดิน"ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ว่า มีความหมายกว้างคือหมายถึงการมีสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะมีโฉนดที่ดินหรือไม่ก็ตาม

---

[๑] มาตรา ๖๕ เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ให้คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้แม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงจะมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้รับสัมปทานโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาตามวรรคหนึ่งได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การอนุญาตของคณะกรรมการตามมาตรานี้ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานทราบ

[๒] คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗-๕๐/๒๔๙๐ ที่ ๖๖๒/๒๔๙๗ และที่ ๖๑๑-๖๑๒/๒๔๙๘

[๓] พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ คำว่า ”กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ มีความมุ่งหมายทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่ ในประเด็นนี้ เมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการปิโตรเลียมมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น แม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงจะมีได้ตามกฎหมายแล้ว เห็นว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายที่จะผ่อนคลายการจำกัดจำนวนที่ดินสำหรับคนต่างด้าวตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ เพราะในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของการประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่จำนวนที่ดินที่คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินเสมือนกับคนต่างด้าวจะพึงมีได้ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้นั้น อาจไม่เพียงพอที่จะประกอบกิจการได้ ดังเช่นกรณีที่หารือมานี้ซึ่งเป็นกรณีของผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมซึ่งเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดประสงค์จะมีสิทธิในที่ดิน และโดยที่บริษัทดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๗[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีสิทธิในที่ดินได้เพียงเท่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ถ้าหากผู้ได้รับสัมปทานรายนี้ได้รับอนุญาต

---

[๔] มาตรา ๙๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้สิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดใดออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว บรรดาที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

(๓) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(๔) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

[๕] มาตรา ๘๗ จำนวนที่ดินที่จะพึงอนุญาตให้ตามความในมาตราก่อนมีกำหนดดังนี้

(๑) ที่อยู่อาศัย ครอบครัวละ ไม่เกิน ๑ ไร่

(๒) ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน ๑ ไร่

(๓) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๔) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวละไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๕) ที่ใช้เพื่อการศาสนา ไม่เกิน ๑ ไร่

(๖) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ ไม่เกิน ๕ ไร่

(๗) ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละ ไม่เกิน ๑/๒ ไร่

จากคณะกรรมการปิโตรเลียมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ แล้ว ก็ย่อมจะได้รับผลตามบทบัญญัติดังกล่าว คือ สามารถมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า "สิทธิในที่ดิน" ในประมวลกฎหมายที่ดินแล้วปรากฏว่าคำว่า "สิทธิในที่ดิน" หมายถึงกรรมสิทธิ์และรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย[๖] เพราะฉะนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดการมีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวจึงหมายถึงการจำกัดทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ มีวัตถุประสงค์ที่จะผ่อนคลายการจำกัดการมีสิทธิในที่ดิน จึงต้องหมายความถึงเป็นการผ่อนคลายทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาความในข้อ ๘ (๒)[๗] ของแบบสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ ประกอบด้วยแล้ว ก็จะเป็นเหตุผลที่สนับสนุนอีกด้วยว่า ที่ดินที่ผู้ได้รับสัมปทานใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้น อาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญประเภทอื่นนอกจากโฉนดที่ดินได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากแปลความหมายคำว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดิน" ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า หมายถึงเฉพาะที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้แก่ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้ว ก็จะเป็นการแปลที่ไม่ทำให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ กล่าวคือ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะถูกจำกัดให้กระทำได้เฉพาะในที่ดินที่มีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เท่านั้น ซึ่งนอกจากจะไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังขัดต่อนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์โดยเร็ว

คนต่างด้าวผู้ใดต้องมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน (๓) ถ้าเห็นเป็นการสมควร คณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๖] มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] ข้อ ๘

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับสัมปทาน

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ถ้าผู้รับสัมปทานมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมและที่ดินนั้นบุคคลอื่นเป็นเจ้าของ มีสิทธิครอบครอง หรือมีอำนาจจัดการดูแลตามกฎหมาย ผู้รับสัมปทานจะต้องใช้ความพยายามตามสมควรที่จะทำความตกลงขอให้เช่าหรือซื้อที่ดินนั้นกับบุคคลดังกล่าว ถ้าผู้รับสัมปทานไม่สามารถตกลงกับบุคคลเช่นว่านั้นได้ รัฐมนตรีจะดำเนินการช่วยเหลือตามสมควรในการให้ผู้รับสัมปทานได้ใช้ที่ดินนั้น

เพื่อลดการใช้น้ำมันหรือพลังงานอื่นที่ต้องซื้อจากต่างประเทศ[๗] ซึ่งเป็นการแน่นอนว่ารัฐคงไม่ประสงค์ที่จะให้มีสำรวจค้นหาปิโตรเลียมเฉพาะในที่ดินที่มีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น เพราะฉะนั้น คำว่า ”กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ที่บัญญัติในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ จึงเป็นถ้อยคำที่มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า ”สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ รวมทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นว่า การอนุญาตให้ผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น หมายถึงการอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือสำคัญทุกประเภท

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๗

---

[๗] ปรากฏจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙

เรื่องเสร็จที่ ๕๒/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง หารือการปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ (อาคารประเภทคอนโดมิเนียมจะถือว่าเป็นอาคารที่พักอาศัยหรือไม่)

กรมโยธาธิการมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๙๐๕/๐๙๙๓๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัทบางแสนพาเลช จำกัด ได้ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารตึก ๘ ชั้น ๑ หลัง เพื่อใช้พักอาศัย (คอนโดมิเนียม) ที่ถนนเลียบหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลแสนสุข และสุขาภิบาลแสนสุขได้ส่งเรื่องให้กรมโยธาธิการในฐานะนายช่างตรวจพิจารณาต่อไป กรมโยธาธิการได้ตรวจพิจารณาแล้วปรากฏว่าอาคารที่ขออนุญาตปลูกสร้างนี้อยู่ในบริเวณซึ่งจะปลูกสร้างอาคารอื่นนอกจากอาคารที่พักอาศัยมิได้ ตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๙๘)ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๗๙ ซึ่งกำหนดว่า “ข้อ ๒ ให้กำหนดบริเวณตั้งแต่ริมถนนสายไปตลาดหมอชิต ถนนสายหลังโรงแรม และถนนอ่างศิลา - แสนสุข ไปจนจดทะเลเป็นบริเวณซึ่งจะปลูกสร้างอาคารอื่น นอกจากอาคารที่พักอาศัยมิได้”

กรมโยธาธิการเห็นว่า แม้ว่าบริษัทดังกล่าวจะระบุในคำขออนุญาตว่าเป็นอาคารใช้พักอาศัย (คอนโดมิเนียม) ก็ตาม แต่ตามแบบแปลนปรากฏว่าเป็นอาคารที่มีขนาดใหญ่มาก มีความสูง ๘ ชั้น และเป็นที่อยู่อาศัยของคนจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้บางส่วนของอาคาร เช่น ห้องโถง บันได หรือทางเดินร่วมกันในลักษณะเช่นเดียวกับอาคารสาธารณะ อาคารที่ขออนุญาตปลูกสร้างดังกล่าวจึงอาจไม่ใช่ ”อาคารที่พักอาศัย” ตามเจตนารมณ์ของข้อ ๒ แห่งกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๘)ฯ กรมโยธาธิการจึงขอหารือว่า อาคารที่บริษัทบางแสนพาเลช จำกัด ขออนุญาตปลูกสร้างดังกล่าว หรืออาคารอื่นซึ่งมีประโยชน์ใช้สอยคล้ายคลึงกัน เช่น อาคารชุดหรือหอพัก เป็นต้น จะถือว่าเป็น ”อาคารที่พักอาศัย” ซึ่งสามารถปลูกสร้างได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๘)ฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการ

ก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามมาตรา ๗๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ จะมิได้ให้ความหมายของคำว่า "อาคารที่พักอาศัย" ไว้ว่าหมายถึงอาคารในลักษณะใดโดยเฉพาะ แต่ก็ปรากฏว่า กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อันเป็นกฎกระทรวงฉบับแรกที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นกฎกระทรวงเกี่ยวกับการควบคุมลักษณะอาคารชนิดต่าง ๆ ที่จะก่อสร้างขึ้นซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเช่นกัน[๒] ได้ให้ความหมายของคำว่า "อาคารที่พักอาศัย" ไว้ว่าหมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง แพ ซึ่งโดยปกติบุคคลอาศัยอยู่ทั้งกลางวันและกลางคืนจากความหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า คำว่า "อาคารที่พักอาศัย" นั้นมุ่งหมายถึงอาคารใด ๆ ก็ตามที่ได้ก่อสร้างขึ้นเพื่อให้บุคคลใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นปกติ เพราะฉะนั้น การพิจารณาว่าอาคารใดจะเป็น "อาคารที่พักอาศัย" จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า อาคารนั้นก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นปกติหรือไม่

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า อาคารประเภทคอนโดมิเนียมของบริษัทบางแสนพาเลช จำกัด ตามปัญหาที่หารือก็ดี หรืออาคารอื่นที่มีประโยชน์ใช้สอยคล้ายคลึงกัน เช่น หอพักก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารนั้นก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นปกติแล้วก็ย่อมจะอยู่ในความหมายของคำว่า "อาคารที่พักอาศัย" และถ้าหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่พักอาศัยเพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม โรงมหรสพ โรงแรม หรือสถานพยาบาล ฯลฯ จะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๓[๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๗

---

[๑] มาตรา ๗๙ บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] ห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการใดตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้นำมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๖๑/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรัง จังหวัดกาญจนบุรี

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๔/๔๕๑๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พลโท ชาญ อังศุโชติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีถึงข้อร้องเรียนของเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร เพื่อทักท้วงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพระแท่นดงรัง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ของวัดที่ได้ครอบครองสิทธิโดย ส.ค.๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ มาเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นการกระทำโดยไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และทางวัดพระแท่นดงรังฯขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศถอนเขตพระแท่นดงรังคืน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีบัญชาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของวัดทั้งหมดหรือเป็นแต่เพียงบางส่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา และกรมศิลปากร) และผู้แทนวัดพระแท่นดงรังวรวิหารแล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหารือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรมป่าไม้ และกรมการศาสนาส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาตามลำดับดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๗๖ ข้าหลวงประจำจังหวัดราชบุรี ได้ประกาศสงวนป่าบริเวณพระแท่นดงรัง อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๑๙ ไร่เศษ เป็นเขตป่าสงวน[๑]

---

[๑] **ประกาศสงวนป่า**

ข้าหลวงประจำจังหวัดราชบุรี ขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

ด้วยได้รับหนังสือของป่าไม้ภาคราชบุรี ที่ ๕๖๗/๖ ลงวันที่ ๒๒ เดือนมีนาคม พ.ศ.๒๔๗๖ ว่า ป่าพระแท่น ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดราชบุรีมีอาณาเขตติดต่อดังนี้คือ

ด้านเหนือยาว	๒๕ เส้น ๗ วา	จดทางเกวียน
ด้านใต้ยาว	๒๕ เส้น	จดป่า
ด้านตะวันออกยาว	๔๓ เส้น ๑๐ วา	จดทุ่งข้างวัดพระแท่น
ด้านตะวันตกยาว	๔๔ เส้น	จดทางเกวียน

๒. ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๘๔ เมื่ออำเภอท่ามะกาได้มาอยู่ในการปกครองของจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๘๔กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรีเป็นป่าคุ้มครอง[๓] อันมีผลตามมาตรา ๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ป่าคุ้มครองดังกล่าวนี้มีจำนวนเนื้อที่เท่าใดไม่ปรากฏชัด แต่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื้อที่ของวัดพระแท่นดงรังบางส่วน เช่น โบสถ์ ศาลา กุฏิ และสระน้ำ อยู่นอกเขตป่าคุ้มครองแปลงนี้ แต่เขาถวายเพลิงซึ่งมีพระพุทธบาทจำลองนั้นติดอยู่ในเขตป่าคุ้มครองด้วย

รวมเนื้อที่ประมาณ ๑,๑๑๙ ไร่เศษ เป็นป่าไม้ที่สมควรจะสงวนไว้เพื่อบำรุงพันธุ์ไม้และเพื่อประโยชน์อย่างอื่นๆ กล่าวคือ บำรุงพืชพันธุ์ของไม้ชนิดที่ดีไว้ให้งอกงามเจริญขึ้นเพื่อการตัดฟันต่อไป จึงขอให้จังหวัดจัดการประกาศสงวนป่านี้ไว้

เพราะฉะนั้น จึงได้ประกาศป่ารายนี้เป็นป่าสงวนตั้งแต่วันที่ได้ลงในท้ายประกาศนี้เป็นต้นไป และต่อไปจะไม่ยอมอนุญาตให้ผู้ใดแผ้วถางรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าสงวนดังแจ้งอยู่ในประกาศนี้เป็นอันขาดจนกว่าพันธุ์ไม้จะงอกงามถึงเวลาสมควรแล้ว จึงจะอนุญาตต่อไป

ศาลากลางจังหวัดราชบุรี

ประกาศมา ณ วันที่ ๒๙ เดือนมีนาคม พ.ศ.๒๔๗๖

(ลงนาม) หลวงบุเรศบำรุงการ

ข้าหลวงประจำจังหวัด

[๒] มาตรา ๗ การกำหนดป่าใดให้เป็นป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือจัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ

ก. ศาลากลางจังหวัด

ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณสถานและที่ชุมนุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นตั้งอยู่

[๓] พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นป่าคุ้มครอง พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๓ ให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกาจังหวัดกาญจนบุรี ภายในเขตซึ่งปรากฏตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นป่าคุ้มครอง

[๔] มาตรา ๘ การกำหนดป่าใดเป็นป่าคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่บุคคลใดจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าในป่าคุ้มครองนั้น ในเมื่อได้ปฏิบัติตามกฎหมายอันว่าด้วยการนั้นแล้ว แต่บุคคลใดจะยึดถือ จับจอง ก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่านั้นหาได้ไม่

๓. ในปี พ.ศ.๒๔๙๗ กรมศิลปากร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖[๕] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้มีประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ กำหนดพระแท่นดงรังเป็นขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ มีเนื้อที่ประมาณ ๕,๑๕๒ ไร่[๖]

๔. ในปี พ.ศ.๒๔๙๘ ทางวัดพระแท่นดงรังฯ โดยพระวินัยธรรมเร่งชินปุตโต ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕[๗] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ใน ส.ค.๑ เลขที่ ๒๒๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ว่า ได้ครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับเป็นจำนวนเนื้อที่ดิน ๕,๑๕๒ ไร่ “โดยได้มาจาก

---

[๕] มาตรา ๖ ให้อธิบดีจัดทำบัญชีบรรดาโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศสยามขึ้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใด หรือไม่มีเจ้าของหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ วัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การศาสนา

บัญชีนั้นบุคคลใดๆ ย่อมตรวจดูและขอคัดสำเนาได้หรือขอรับสำเนาบัญชีหรือย่อรายการอันรับรองว่าถูกต้องได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมตามที่อธิบดีจะกำหนดไว้ แต่ไม่เกินห้าบาท

[๖]

ประกาศกรมศิลปากร

เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถานศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ กรมศิลปากรได้ทำบัญชีจำนวนและขอบเขตโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทยขึ้นไว้ส่วนหนึ่ง

ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

๕. จังหวัดกาญจนบุรี

๑. พระแท่นดงรัง อำเภอท่ามะกา ตำบลพระแท่น มีขอบเขต คือ

ด้านเหนือ	ยาว	๑๐ เส้น
ด้านใต้	ยาว	๑๒๔ เส้น
ด้านตะวันออก	ยาว	๖๒ เส้น
ด้านตะวันตก	ยาว	๓๐ เส้น
เป็นเนื้อที่ประมาณ		๕,๑๕๒ ไร่

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

กรมศิลปากรยกให้ปกครองแทน" ตั้งแต่ "พุทธศักราช ๒๔๗๗" ส่วนหลักฐานการได้มาคือ "ประกาศสงวน"[๘] และสภาพที่ดิน "เป็นที่วัดพระแท่นดงรังและเป็นที่นาฟางประมาณ ๒๕๐ ไร่"

๕. ในปี พ.ศ.๒๕๐๔ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้รักษาพื้นที่ป่าพระแท่นดงรังไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔[๙]

๖. ในปี พ.ศ.๒๕๐๕ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ๖๐๙๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๐๕ ถึงกรมศิลปากร ขอทราบว่า กรมศิลปากรจะดำเนินการกับที่ดินโบราณสถานพระแท่นดงรังอย่างไรบ้าง หากกรมป่าไม้จะดำเนินการสงวนป่าพระแท่นดงรังทับที่ขอบเขตโบราณสถาน จะขัดต่อการสงวนรักษาโบราณสถานหรือไม่ และหากจะทำการรังวัดหมายเขตพื้นที่โบราณสถานออกจากป่าสงวนเท่าที่จำเป็นเพื่อจะสงวนโบราณสถานจะขัดข้องเพียงใด

กรมศิลปากรจึงได้มีหนังสือ ที่ ๒๖๖๑/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ถึงกรมป่าไม้ แจ้งว่า กรมศิลปากรได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การสงวนรักษาพระแท่นดงรังเป็นโบราณสถานนั้น จุดสำคัญของตัวโบราณสถานอยู่ที่พระแท่นดงรังกับยอดเขาถวายเพลิงซึ่งมีพระพุทธบาทจำลอง ส่วนที่ดินโดยรอบกำหนดไว้ก็เพื่อกันการบุกรุกของเอกชนในอันที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้สภาพที่เป็นมาแต่เดิมเปลี่ยนแปลงไปและเพื่อให้มีอาณาบริเวณไว้สำหรับทางราชการจะก่อสร้างตกแต่งตามความเหมาะสมแก่ลักษณะของปูชนียสถานแห่งนี้ เช่น ทำเป็นวนอุทยาน เป็นต้น การประกาศกำหนดเขตเป็นป่าคุ้มครองก็เพื่อจะสงวนรักษาพันธุ์ไม้ที่มีอยู่ในบริเวณนั้น อันเป็นวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกันทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ กับการสงวนรักษาโบราณสถานพระแท่นดงรังจึงไม่ขัดกัน ไม่น่าจะต้องรังวัดแบ่งแยกอาณาเขตกันก็ได้

๗. ในปี พ.ศ.๒๕๐๗ กรมศิลปากรได้สำรวจพื้นที่เพื่อทำแผนผังปูชนียสถาน ปรากฏว่าพื้นที่ที่ประกาศเป็นขอบเขตโบราณสถานที่ถูกต้องมีเพียง ๒,๓๙๐ ไร่ โดยถือแนวทางเกวียนซึ่งมีมาแต่โบราณเป็นหลัก ส่วนที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานเนื้อที่ ๕,๑๕๒ ไร่นั้น เป็นการคลาดเคลื่อน เพราะถือเอาตามจำนวนที่อำเภอท่ามะการายงานไปในปี พ.ศ.๒๔๙๗ ตามหนังสือจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๒๕๐๑/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๗กรกฎาคม ๒๔๙๗[๑๐]

---

[๘] "ประกาศสงวน" ตามที่ทางวัดพระแท่นดงรังฯ ได้ระบุไว้ใน ส.ค.๑ดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาจำนวนเนื้อที่ดิน ๕,๑๕๒ ไร่ ที่ได้แจ้งไว้ประกอบกับข้อความที่ว่า"โดยได้มาจากกรมศิลปากรยกให้ปกครองแทน" แล้ว เข้าใจได้ว่าคงจะหมายถึงประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ นั่นเอง

[๙] ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวปรากฏอยู่ในหน้า ๒ ของบันทึกข้อความของกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กส ๐๗๐๕ (๒)/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

[๑๐] หนังสือกรมศิลปากร ที่ ๒๒๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๐๗ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี

๘. ในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีการประชุมคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินครั้งที่ ๙/๒๕๑๕ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๕ เพื่อพิจารณาจำแนกที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับป่าพระแท่นดงรังนั้น ปรากฏผลการประชุมตามรายงานการประชุมดังกล่าวในหน้า ๒๓ และหน้า ๒๔ ดังนี้

“๓.๑.๑๑ ป่าพระแท่นดงรัง

ข้อเท็จจริง

ตามรายงานการสำรวจว่า ป่าแปลงนี้เดิมเป็นป่าคุ้มครองอยู่ในท้องที่อำเภอท่ามะกา สำรวจได้เนื้อที่ประมาณ ๒.๒๔๐ ตาราง กม. มีผู้ถือครองอยู่ก่อนการสำรวจ ๓ แห่ง เนื้อที่ประมาณ ๐.๑๗๐ ตาราง กม. คงเหลือเนื้อที่ไม่มีผู้ถือครองประมาณ ๒.๐๗๐ ตาราง กม. ภูมิประเทศของป่าแปลงนี้เป็นพื้นที่ราบมีเขาลูกเล็กๆ อยู่ตอนกลาง และมีโบราณสถานพระแท่นดงรังอยู่ภายใน ชนิดของดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย ดินลึกเกินกว่า ๙๐ ซม.ขึ้นไป ชนิดของป่าเป็นป่าแดงต่ำ ไม้ชนิดดีมีค่ามีไม้เต็งรัง มะค่าแต้ พยอมมะเกลือและประดู่ ขนาดโตเฉลี่ยได้ประมาณ ๓๐ - ๕๐ ซม. ความหนาแน่นของไม้เฉลี่ยได้ประมาณ ๑๖ - ๑๘ ต้นต่อไร่

ความเห็นเจ้าหน้าที่

๑. เมื่อทำการสำรวจแล้ว อำเภอและเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจเสนอว่า ควรรักษาไว้เป็นป่าไม้ เพราะเป็นป่าคุ้มครองแล้ว และมีโบราณสถานพระแท่นดงรังตั้งอยู่ภายใน

๒. คณะอนุกรรมการฯ ประจำจังหวัดเสนอว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวแล้ว

๓. คณะเจ้าหน้าที่วิชาการฯ พิจารณาเห็นว่า ป่าแปลงนี้แม้เป็นป่าเล็ก แต่ก็มีโบราณวัตถุซึ่งเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนคือพระแท่นดงรังควรรักษาสภาพพื้นที่ให้คงสภาพอยู่ จึงเสนอให้จำแนกไว้เป็นป่าไม้

๔. คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดินเสนอว่า ควรจำแนกที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นป่า เพราะเป็นเขาและมีโบราณวัตถุ

ปัญหาที่ต้องพิจารณา

จะอนุมัติให้จำแนกที่ดินแปลงนี้ตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอหรือจะพิจารณาประการใด

มติที่ประชุม

ที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเป็นเวลานานพอสมควร มีความเห็นว่า เป็นป่าแปลงเล็กมีวัตถุโบราณอยู่ คือพระแท่นดงรัง ควรรักษาสภาพพื้นที่ให้คงสภาพอยู่ จึงลงมติให้จำแนกที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นป่าไม้ โดยกันที่ถือครองออก”

๙. ในปี พ.ศ.๒๕๑๖ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กส ๐๘๐๒/๑๓๒๑๐ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติจำแนกที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ตามที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเสนอ โดยให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ต่อไป จำนวน ๑๒ ป่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ลงมติเห็นชอบด้วยและอนุมัติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ[๑๑]

การกำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าตามผลการจำแนกประเภทที่ดินดังกล่าว ได้กำหนดแนวเขตป่ามีเนื้อที่ ๒.๐๗๐ ตาราง กม. (๑,๒๙๓ ไร่) โดยครอบคลุมเอาอาณาบริเวณของวัดพระแท่นดงรังตามที่อยู่นอกเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาฯพ.ศ.๒๔๘๔ ไว้ด้วย[๑๒]

๑๐. ในปี พ.ศ.๒๕๑๗ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ (กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ) ต่อคณะรัฐมนตรี โดยขอยกเว้นไม้ต้องแจ้งให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทราบ ซึ่งตามบันทึกประกอบร่างกฎกระทรวงดังกล่าว มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอตามรายงานของกรมป่าไม้ว่าป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี มีสภาพเป็นป่าแพะหรือป่าแดง ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้มะเกลือ ไม้มะค่า ไม้พยอม และไม้ชนิดอื่นที่มีค่าจำนวนมากและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ด้วย ป่าแปลงนี้เป็นป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการสงวนคุ้มครองตามกฎหมาย กรมป่าไม้ได้ดำเนินการรังวัดหมายแนวเขตป่าเสร็จแล้ว และเห็นควรกำหนดให้ป่าพระแท่นดงรัง ในท้องที่ดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติและตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ แจ้งว่า มีที่ดินของหน่วยราชการนั้นๆ อยู่ในข่ายจะขอกันออกบ้างหรือไม่นั้น เพื่อให้การสงวนป่าแปลงนี้เป็นไปโดยรวดเร็ว จึงน่าจะไม่ต้องแจ้งหน่วยราชการต่าง ๆ ทราบและพิจารณาว่ามีที่ดินอยู่ในข่ายจะขอกันออกหรือไม่ ก็จะเป็นการสมควร โดยกรมป่าไม้จะพิจารณารังวัดกันที่ดินที่อยู่ในเขตป่าแปลงนี้ออกให้ภายหลัง เมื่อได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เพราะหากจะดำเนินการต่อไปก็ไม่มีหน่วยราชการใดเสียสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่อย่างใด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย...”

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๗ แล้ว ลงมติรับหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ[๑๓]

---

[๑๑] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๑๐๙๔๘ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

[๑๒] ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในหน้า ๒ ของบันทึกข้อความของผู้อำนวยการกอง กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ กส ๐๗๑๑/๒๐๖๖ ลงวันที่ ๘ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้

[๑๓] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๓๗๐๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๑. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๗ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗) ออกตามความในมาตรา ๖[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าสงวนแห่งชาติ มีเนื้อที่ประมาณ ๑,๓๔๔ ไร่ โดยได้รวมบริเวณที่วัดพระแท่นดงรังไว้ในเขตป่าสงวนนี้ด้วย

๑๒. เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๗ นายวิสุทธิ์ โพธิยานนท์ ซึ่งเป็นไวยาวัจกรของวัดพระแท่นดงรังฯ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อนายอำเภอท่ามะกาว่าทางวัดฯ มีสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับตามมาตรา ๑๒[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรัง[๑๖] เมื่อได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ได้มีมติให้กับพื้นที่วัดเฉพาะที่ได้ทำประโยชน์แล้วให้แก่วัดพระแท่นดงรัง ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์หรือบริเวณที่เป็นป่าไม้อยู่ ก็ควรรักษาไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป และได้มอบให้ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดดำเนินการกันพื้นที่ให้แน่ชัดเสียก่อน[๑๗]

---

[๑๔] มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๑๕] มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

[๑๖] มาตรา ๑๐ เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ให้มีกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครองผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้คณะกรรมการ

ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๑๒

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๗] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในหน้า ๑ ของบันทึกข้อความของผู้อำนวยการกอง กองจัดการที่ดินสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ที่ กส๐๗๑๑/๒๐๖๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้

คณะกรรมการฯ จึงให้เจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ ชี้หลักเขตแยกที่ดินของวัดพระแท่นดงรังฯ ออกเป็นส่วนหนึ่งจากเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว[๑๘]

๑๓. เจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ จึงได้มีหนังสือ ที่ ๓๑/๒๕๒๒ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรี (พระราชปัญญาสุธี) เพื่อแจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว เมื่อเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรีได้รับทราบเรื่องแล้ว ก็ได้มีหนังสือ ที่ จ ๔๒/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงปลัดจังหวัดกาญจนบุรีในฐานะประธานกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวโดยแจ้งว่าตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕[๑๙] เจ้าอาวาสและบุคคลใดจะแบ่งแยกที่ดินอันเป็นสมบัติของวัดมิได้ นอกจากนี้ยังอ้างต่อไปว่า แม้ทางวัดพระแท่นดงรังฯ จะไม่มีหลักฐานทางกฎหมายโดยถูกต้องก็จริงแต่วัดพระแท่นดงรังฯ ก็ตั้งมาช้านานแล้ว ดังปรากฏหลักฐานจากนิราศพระแท่นดงรังซึ่งแต่งในสมัยรัชกาลที่ ๒ ต่อกับรัชกาลที่ ๓ ซึ่งครั้งโบราณนั้นสถานที่สำคัญๆ เช่นพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี เป็นต้น ก็มีที่ดินเป็นขอบเขตตั้งแต่ ๒,๕๐๐ ไร่ถึง ๕,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป โดยที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงมอบให้ดูแล และเมื่อหลักฐานการตั้งวัดมีมาช้านานเช่นนี้ กฎหมายบ้านเมืองก็รับรองว่าเป็นสมบัติของวัดโดยสมบูรณ์ตามมาตรา ๑๓๘๒[๒๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๔. เมื่อเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติพระแท่นดงรังตาม ๑๓. แล้ว คณะกรรมการฯ ก็ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๒ โดยมีมติ ๒ ประการ คือ

๑๔.๑ ให้ป่าไม้จังหวัดกาญจนบุรีทำหนังสือถึงกรมศาสนาขอทราบว่าวัดพระแท่นดงรังวรวิหารได้ขึ้นทะเบียนไว้แต่เมื่อใด จำนวนเนื้อที่ของวัดมีเท่าใด หากมีหลักฐานอื่นๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างวัดนี้ ขอให้รวบรวมส่งคณะกรรมการด้วย

๑๔.๒ ให้ป่าไม้เขตบ้านโป่งส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด เก็บรายละเอียดในเขตป่าสงวนแห่งชาติพระแท่นดงรังว่า มีวัด กุฏิ โบสถ์ ศาลา อาคาร โรงเรียนอยู่ในจุดใดลงในแผนที่ให้ละเอียดนำเสนอที่ประชุมครั้งต่อไป

---

[๑๘] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในหน้า ๑ ของหนังสือของเจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรี ที่ จ๔ ๒/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงปลัดจังหวัดกาญจนบุรีและในหน้า ๓ ของหนังสือของเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร ที่ ๓๘/๒๕๒๒ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมศาสนา

[๑๙] มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

มาตรา ๓๕ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

[๒๐] มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

ทางวัดพระแท่นดงรังฯ จึงได้มีหนังสือ ที่ ๓๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมการศาสนา แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการดังกล่าว

๑๕. ต่อมาทางวัดพระแท่นดงรังฯ ได้เดินทางไปร้องเรียนต่อฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์) ซึ่งได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) เดินทางไปสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๒ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) ได้ตรวจสอบสภาพป่าพระแท่นดงรัง ตลอดจนหลักฐานสิ่งแวดล้อม เพื่อนำหลักฐานของทั้ง ๒ ฝ่าย เข้าพิจารณาในระดับกรม กระทรวงอีกครั้ง เพื่อหาข้อยุติที่ไม่ขัดต่อกฎหมายแต่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสวัสดิ์ คำประกอบ) ยังไม่ทันได้หาข้อยุติในเรื่องนี้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ทางวัดพระแท่นดงรังฯ ได้ติดตามเรื่องนี้ต่อไป โดยอดีตเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโทชาญ อังศุโชติ) ขอให้ติดตามเรื่องนี้ต่อไป

๑๖. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๔ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศสอบเขตป่าสงวนแห่งชาติ พระแท่นดงรัง ซึ่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วน ที่ สร ๐๑๐๔/๑๐๗๙๒ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาเรื่องนี้[๒๑]

๑๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วน ที่ สร ๐๑๐๔/๑๐๗๙๒ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ ให้กรมป่าไม้พิจารณา ซึ่งกรมป่าไม้ได้มีบันทึกข้อความ ด่วน ที่ กส ๐๗๑๑(๒)/๑๑๘๓ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“๘. ป่าไม้เขตบ้านโป่งได้รายงานกรมป่าไม้ตามหนังสือ ที่ กส ๐๗๐๙ (บป)/๑๙๘๓ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๔ รายงานผลการสอบสวนสิทธิหรือประโยชน์ของราษฎรในป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ พร้อมกับได้แสดงอาณาเขตบริเวณวัดพระแท่นดงรังที่ควรกันออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นบริเวณมีสิ่งปลูกสร้างของวัด และโรงเรียน รวมทั้งบริเวณเขาถวายเพลิงเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่

กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว เห็นควรกันเขตบริเวณที่ดินของวัดพระแท่นดงรังวรวิหาร เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่ โดยมีขอบเขตตามแผนที่ซึ่งป่าไม้บ้านโป่งรายงานมาตามหนังสือ ที่ กส ๐๗๐๙ (บป)/๑๙๕๓ ลงวันที่ ๘ มษายน ๒๕๒๔ ส่วนบริเวณอื่นหากวัดพระแท่นดงรังวรวิหารต้องการใช้ประโยชน์ ก็ให้อนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

---

[๒๑] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกข้อความของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

กรมป่าไม้จึงขอเสนอมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณา หากเห็นชอบด้วยดำริ ขอได้โปรดนำเสนอท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อโปรดพิจารณา”

ในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๔ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายกังวาล เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการให้กรมป่าไม้นำข้อเสนอของกรมป่าไม้ให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ พิจารณาให้ความเห็นด้วย เพื่อประกอบการวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๑๘. คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ แล้ว เห็นควรถอนสภาพป่าบริเวณที่กันเป็นพื้นที่ของวัดเท่านั้น (เนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่) ส่วนพื้นที่ที่เหลือขอให้กรมป่าไม้เข้าดำเนินการจัดตั้งวนอุทยานต่อไป[๒๒]

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ ดังกล่าวนี้บันทึกข้อความของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พลเรือตรี ประกอบ วสีนนท์) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงนายกรัฐมนตรี ได้สรุปไว้ในหน้า ๒ ดังนี้

“๓.๒ คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ

๓.๒.๑ ความสภาพโดยทั่วไปป่าพระแท่นดงรังแบ่งพื้นที่ออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ

๓.๒.๑.๑ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียน วัด และสถานที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ เนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่

๓.๒.๑.๒ ที่ดินที่เป็นนาฟางและที่ตั้งร้านค้า ประมาณ ๒๕๐ ไร่

๓.๒.๑.๓ ที่ดินที่เป็นป่าไม้และเขา ประมาณ ๑,๐๐๐ กว่าไร่[๒๓]

๓.๒.๒ โดยมติที่ประชุมคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ ได้มีความเห็นดังนี้

๓.๒.๒.๑ ควรถอนสภาพป่าสงวนพระแท่นดงรังเฉพาะบริเวณที่กันเป็นพื้นที่วัด โรงเรียน ฯลฯ เท่านั้น โดยเนื้อที่ประมาณ๑๙๓.๗๕ ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลือขอให้กรมป่าไม้เข้าดำเนินการจัดตั้งเป็นวนอุทยานต่อไป

๓.๒.๒.๒ การดำเนินการตามข้อ ๓.๒.๒.๑ น่าจะเกิดผลดีหลายประการ เช่น ทางราชการกรมป่าไม้สามารถเข้าปฏิบัติงานบำรุงรักษาคุ้มครองป่าตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ สามารถจัดหางบประมาณค่าใช้จ่ายมาดำเนินการได้ การเป็นวน

---

[๒๒] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกข้อความของกรมป่าไม้ ที่ กส ๐๗๑๑(๒)/๓๕๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๕ และในรายงานการประชุมคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ หน้า ๑ - ๔

[๒๓] การแบ่งพื้นที่ป่าพระแท่นดงรังออกเป็น ๓ ลักษณะตาม ๓.๒.๑ ให้บันทึกข้อความดังกล่าวนี้ ไม่ปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔

อุทยานก็สอดคล้องกับทางวัดที่จะใช้พื้นที่ในการปฏิบัติศาสนกิจได้ และการสงวนป่าก็มีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดการกับผู้ที่ฝ่าฝืนทำลายต่อไม้ได้

๓.๒.๒.๓ การคงสภาพให้เป็นป่าสงวนต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมาก เพราะพื้นที่บริเวณนี้จะหาป่าไม้ที่อื่นใดไม่ได้อีกแล้ว การช่วยกันดูแลของทุกหน่วยงานจะช่วยให้คงสภาพที่ถาวรตลอดไปได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาพพจน์ของการร่วมมือร่วมใจระหว่างประชาชน วัด และทางราชการและป่านี้จะไม่มีการอนุญาตให้ทำไม้ออกไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น”

๑๙. กรมป่าไม้ได้มีบันทึกข้อความ ที่ กส ๐๗๑๑(๒)/๓๕๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่า กรมป่าไม้เห็นสมควรกันเขตบริเวณที่ดินของวัดพระแท่นดงรังฯ เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่ ส่วนพื้นที่ที่เหลือควรจัดตั้งเป็นวนอุทยานต่อไป [๒๔] และเสนอให้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาสั่งการต่อไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายชวน หลีกภัย) ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๑(๒)/๒๐๐๐๘ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อแจ้งให้ทราบถึงผลการพิจารณาของคณะกรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ

๒๐. เจ้าคณะจังหวัดกาญจนบุรีได้ทราบผลการวินิจฉัยดังกล่าวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เดินทางไปคัดค้านต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วยตนเอง และได้ชี้แจงเรื่องนี้ต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) อีกครั้งหนึ่งด้วย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๕ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ชี้แจงว่า ได้เรียนถามท่านผู้มีความรู้ทางกฎหมายแล้ว ได้รับคำชี้แจงว่าการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น รัฐจะกำหนดได้เฉพาะที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายเท่านั้น หากมีการกำหนดเขตป่าสงวนฯ ทับที่ดินของบุคคลใด รัฐจะต้องเพิกถอนเขตป่าสงวนฯ นั้น ในกรณีนี้เมื่อวัดได้โต้แย้งมาโดยตลอดว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของวัด ก็จะต้องดำเนินการสอบสวนกันให้เป็นที่แน่ชัดว่าเป็นที่ดินของวัดจริงหรือไม่ เพียงใด

๒๑. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๙/๘๒๐๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ และหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๔/๘๗๔๗ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ ให้กรมป่าไม้พิจารณาชี้แจงเรื่องดังกล่าว กรมป่าไม้จึงได้มีบันทึกข้อความ ที่ กส ๐๗๐๕ (๒)/๑๐๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและ

---

[๒๔] เกี่ยวกับการนำเอาพื้นที่ที่เหลือไปจัดตั้งเป็น “วนอุทยาน” นั้น ผู้แทนกรมป่าไม้ได้ชี้แจงว่า กรณีมิได้เป็นการจัดตั้งเป็น “เขตอุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เพราะมีเนื้อที่ไม่เพียงพอ เพียงแต่เป็นการนำเอาพื้นที่ที่มีฐานะตามกฎหมายเป็น “เขตป่าสงวนแห่งชาติ” ไปจัดตั้งเป็นเขตพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนโดยเรียกว่าเป็น “วนอุทยาน” เท่านั้น

สหกรณ์ว่า เพื่อยุติปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ระหว่างป่าสงวนแห่งชาติและโบราณสถาน กรมป่าไม้มีความเห็นว่า สมควรที่จะดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติพระแท่นดงรังตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗) เพื่อให้เป็นโบราณสถานด้วยเหตุผลดังนี้

๒๑.๑ เมื่อกรมศิลปากรได้กำหนดให้พระแท่นดงรังเป็นโบราณสถานตามประกาศกรมศิลปากร ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ และยืนยันเนื้อที่ตามประกาศดังกล่าวตามหนังสือกรมศิลปากร ที่ ๒๒๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๐๗ ว่า มีเนื้อที่ประมาณ ๒,๓๙๐ ไร่ สิทธิในส่วนเนื้อที่ประมาณ ๑,๓๔๔ ไร่ ที่กรมป่าไม้เสนอออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗) กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าสงวนแห่งชาติ น่าจะไม่สมบูรณ์ ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗[๒๕] นอกจากนี้ เมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว วัดพระแท่นดงรังฯ ในฐานะผู้ดูแลครอบครองโบราณสถานดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของกรมศิลปากรก็ได้ยื่นคำร้องว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๗ โดยแจ้งว่า “เป็นที่ตั้งโบราณสถานพระแท่นดงรัง โดยประกาศกรมศิลปากร เรื่องกำหนดจำนวนและขอบเขต ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๙๗” จึงถือได้ว่าวัดพระแท่นดังรังฯ ได้ดำเนินการตามสิทธิของความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ครบถ้วนถูกต้องแล้ว

๒๑.๒ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ตราขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า ซึ่งน่าจะสอดคล้องและไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๙ ในการที่จะรักษาโบราณสถาน กล่าวคือ มาตรา ๔[๒๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “โบราณสถาน” หมายถึงอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ และ ป.พ.พ.มาตรา ๑๐๐[๒๗] บัญญัติว่า คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ.

---

[๒๕] การที่กรมป่าไม้อ้างถึงมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ.๒๕๐๗ อันเป็นบทนิยามนั้น เข้าใจว่าคงจะมุ่งหมายถึงนิยามของคำว่า “ป่า”ซึ่งมาตรา ๔ ให้คำนิยามไว้ดังนี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง บึง บางลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

[๒๖] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี

[๒๗] มาตรา ๑๐๐ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่าอสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

๒๕๐๔ มุ่งหมายที่จะอนุรักษ์โบราณสถานรวมทั้งปริมณฑลอันเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นโบราณสถานนั้นไว้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายอันมีลักษณะเดียวกันครอบคลุมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ก็ควรจะได้พิจารณาเพิกถอนยกเลิกเสียฉบับหนึ่ง เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับการต่อไป

๒๑.๓ ในแง่ของสภาพป่า หากกรมป่าไม้จะพิจารณาเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ก็จะไม่ทำให้บังเกิดความเสียหายโดยการบุกรุกทำลายป่าไม้ของชาติและเสียหายต่อต้นน้ำลำธารแต่ประการใด ทั้งนี้ จากรายงานการสำรวจป่าของป่าไม้เขตบ้านโป่งเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๘ แจ้งสรุปได้ว่า ตามสภาพเดิมสภาพป่าทรุดโทรมมาก ไม่มีไม้ขนาดใหญ่ภูมิประเทศมิได้เป็นต้นน้ำลำธาร

๒๑.๔ ความรู้สึกของศาสนิกชนต่อป่าพระแท่นดงรังในฐานะเป็นโบราณวัตถุหรืออยู่ในการครอบครองของวัดพระแท่นดงรังฯ กับป่าพระแท่นดงรังในฐานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมจะผิดแผกแตกต่างกันทั้งในด้านฐานะความหวงแหนเป็นเจ้าของร่วมกันร่วมกันทะนุบำรุงและดูแลรักษา ดังปรากฏตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า พื้นที่และต้นไม้ที่เป็นของวัดมีการถูกทำลายยืดถือครอบครองน้อยกว่าพื้นที่และต้นไม้ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

หากกรมป่าไม้จะได้พิจารณาเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ แล้วดำเนินการร่วมกับกรมศิลปากร วัดพระแท่นดงรังฯ และประชาชน ส่งเสริมให้มีการร่วมกันอนุรักษ์และปลูกต้นไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ก็น่าจะบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวมทั้งสองฝ่าย จึงเสนอปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขอความเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และหากเห็นชอบก็ขอให้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป

แต่เมื่อบันทึกข้อความของกรมป่าไม้ในครั้งหลังดังกล่าวมานี้ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นเดิม ได้เสนอผ่านรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายกังวาล เทพหัสดิน ณ อยุธยา) รองปลัดกระทรวงฯ ได้เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงฯ ว่าปัญหาเรื่องนี้ครั้งหลังสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ความเห็นชอบที่จะให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะบริเวณวัดพระแท่นดงรัง (เนื้อที่ประมาณ๑๙๓.๗๕ ไร่) ตามความเห็นของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯ โดยได้แจ้งให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทราบไปแล้วด้วย เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ แต่บัดนี้กรมป่าไม้ได้เสนอว่าควรจะเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดเช่นนี้ ควรให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะการรายงานเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในครั้งก่อนกับในครั้งหลัง ข้อมูลบางอย่าง เช่น สภาพป่า ไม่ตรงกัน นอกจากนี้ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ให้ความเห็นชอบให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะบริเวณวัด ก็เนื่องจากคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติฯได้มีมติเช่นนั้น เมื่อกรมป่าไม้เสนอใหม่ว่าควรจะเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดก็น่าจะให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาเสียก่อน

ต่อมา ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ว่า

“เสนอกรมป่าไม้

เมื่อได้เพิกถอนบริเวณวัดไปแล้ว (๑๙๓.๗๕ ไร่) ปัญหาจะหมดไปหรือไม่ ผมเห็นว่าที่วัดในปัจจุบันราษฎรมักจะบุกรุกเข้าไปอยู่เป็นการถาวรไม่ได้มีมาตรการป้องกันอย่างใด”

๒๒. กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๐๕(๒)/๑๔๕๗๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานป่าไม้เขตบ้านโป่ง ให้ประสานงานกับจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ เกี่ยวกับสิทธิหรือประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามคำร้องของวัดพระแท่นดงรังฯ

สำนักงานป่าไม้เขตบ้านโป่งได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๔(บป)/๒๗๖๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๕ และจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กจ ๐๙/๙๒๔๔ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ แจ้งว่า ได้พิจารณาทบทวนมติของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรัง ครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ แล้ว เห็นว่า ไม่ควรยกเลิกสภาพป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะเนื้อที่ ๑๙๓.๗๕ ไร่ ซึ่งเป็นบริเวณวัดและโรงเรียนเท่านั้น ตามมติของคณะกรรมการฯ แต่เดิม

๒๓. ต่อมาเจ้าอาวาสวัดพระแท่นดงรังฯ ได้มีหนังสือ ที่ ๔๕/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๒๕ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) เพื่อขอให้ติดตามเรื่องนี้ต่อไป รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลโท ชาญ อังศุโชติ) จึงได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดการให้ถูกต้องตามกฎหมายด้วย

๒๔. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๔/๒๐๑ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายขุนทอง ภูผิวเดือน) ก็ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๓๔๑๗ ลงวันที่ ๒กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจ้งว่า กระทรวงศึกษาธิการให้กรมการศาสนาพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า วัดพระแท่นดงรังเป็นวัดโบราณ มีมาก่อนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ เกี่ยวกับเนื้อที่ที่ดินที่วัดครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของมาแต่ดั้งเดิมจำนวนเท่าใด ยังไม่พบหลักฐานทางพงศาวดาร แต่พึงลงความเห็นได้ว่าขอบเขตพระแท่นดงรังคงจะมีพระบรมราชโองการพระราชทานไว้จำนวนมากเป็นแน่ โดยเทียบเคียงกับขอบเขตพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรีที่สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมมีพระบรมราชโองการพระราชทานไว้จำนวนมาก หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินวัดพระแท่นดงรังเท่าที่มีในกาลต่อมา คือ กรมศิลปากรได้มีประกาศเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ กำหนดขอบเขตพระแท่นดงรังเป็นโบราณสถานแห่งชาติเนื้อที่ ๕,๑๕๒ ไร่ ต่อมาวัดพระแท่นดงรังได้แจ้งออก ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๙๘ จำนวนเนื้อที่ทั้งหมด ๕,๑๕๒ ไร่ และครั้นต่อมา กรมศิลปากรได้สำรวจเนื้อที่เพื่อทำแผนผังปูชนียสถานของวัดพระแท่นดงรังแล้ว ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ประกาศเป็นขอบเขตโบราณสถานที่ถูกต้อง คือ ๒,๓๙๐ ไร่ ตามหนังสือของกรมศิลปากรที่ ๒๒๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๐

มกราคม ๒๕๐๗ เมื่อที่ดินทั้งหมดตามที่ปรากฏในหลักฐานดังกล่าวมาเป็นที่ดินของวัดพระแท่นดงรัง วัดก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย การประกอบศาสนกิจของพระภิกษุอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้สถานที่จำนวนมากถึงเพียงนั้นก็จริง แต่วัดนี้เป็นวัดเกี่ยวกับประวัติพระพุทธเจ้ามีพระแท่นสำหรับปรินิพพาน ซึ่งจัดเป็นโบราณสถานแห่งชาติประดิษฐานอยู่ มีดงรังหรือป่าในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบเป็นขอบเขตเดียวกัน วัดพระแท่นดงรังจึงมีเนื้อที่จำนวนมากคล้ายกับวัดพระพุทธบาทจังหวัดสระบุรี

๒๕. เมื่อได้รับคำชี้แจงจากกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวแล้วรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พลเรือตรี ประกอบ วสีนนท์) จึงได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ผ่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) โดยเสนอว่า เรื่องเกี่ยวกับสิทธิเหนือเขตพระแท่นดงรังฯ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งทั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และวัดพระแท่นดงรังฯ ต่างก็ถือปฏิบัติตามกฎหมายต่างฉบับกันและเป็นเรื่องเรื้อรังมานาน ในชั้นนี้เห็นควรยุติปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเหนือเขตพระแท่นดงรังให้ได้เสียก่อน จึงเห็นควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาต่อไป

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้เสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๖ ว่า “เพื่อให้ปัญหาซึ่งเรื้อรังมานานนี้เป็นที่ยุติ จึงเห็นควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของวัดทั้งหมดหรือเป็นแต่เพียงบางส่วน เพื่อจะได้นำความเห็นมาประกอบการพิจารณาสั่งการต่อไป”

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีบัญชาให้ดำเนินการตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ

ในการพิจารณาเรื่องซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ส่งมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาในครั้งแรกนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาเห็นว่า ข้อหารือในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ที่ดินที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าพระแท่นดงรังฯ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งมีเนื้อที่ ๑,๓๔๔ ไร่นั้น เป็นของวัดพระแท่นดงรังฯ ทั้งหมดหรือเป็นของวัดแต่เพียงบางส่วน ยังมีข้อโต้แย้งกันในข้อเท็จจริงอยู่ดังนี้

๑. ผู้แทนกรมการศาสนาและผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯ ชี้แจงว่าที่ดินของวัดถือตามประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดพระแท่นดงรังเป็นขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ และในปี พ.ศ.๒๔๙๗ ได้ระบุเนื้อที่ไว้ประมาณ ๕,๑๕๒ ไร่แต่ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๗ กรมศิลปากรได้สำรวจเนื้อที่ที่ประกาศเป็นขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติแล้ว ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ถูกต้องมีเพียง ๒,๓๙๐ ไร่ ซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ ก็ยึดถือว่าที่ดินของวัดมีเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ แต่ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงว่า เห็นควรกันที่ดินไว้ให้วัดเพียง ๑๘๓.๗๕ ไร่เท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้แทนกรมการศาสนาและผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯ ชี้แจงว่าวัดเคยฟ้องคดีผู้บุกรุกที่ดินของวัด และวัดเคยเป็นจำเลยถูกฟ้องขับไล่ วัดได้อ้างสิทธิในที่ดินตามประกาศกรมศิลปากรดังกล่าวเป็นเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ สู้คดี จนชนะคดีมาแล้วโดยในคดีที่วัดเป็นจำเลยถูกฟ้องขับไล่นั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๘๘๑ - ๒๘๘๒/๒๕๒๔พิพากษาให้วัดชนะคดี โดยศาลฎีกาฟังข้อเท็จจริงว่า ที่พิพาทเป็นของวัด แต่ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงว่า ทางกรมป่าไม้ไม่เคยทราบเกี่ยวกับการฟ้องคดีดังกล่าวเลย

๒. ในปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ ซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ อ้างว่าเป็นของวัด จะทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ ๑,๓๔๔ ไร่ หรือไม่ เพียงใด นั้น ผู้แทนฯ ทั้งสองฝ่ายไม่ทราบว่าจะทับซ้อนกัน หรือไม่ เพียงใด

อนึ่ง ที่ดินซึ่งทางวัดฯ อ้างว่าเคยชนะคดีมาแล้วตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๘๑ - ๒๘๘๒/๒๕๒๔ นั้น ผู้แทนกรมการศาสนาและผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯก็ไม่สามารถแสดงได้ว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ หรือไม่ เพียงใด

๓. ในปัญหาข้อเท็จจริงที่ว่า เขตป่าสงวนตามประกาศข้าหลวงประจำจังหวัดราชบุรี ปี พ.ศ.๒๔๗๖ ทับซ้อนกับเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาฯ ปี พ.ศ.๒๔๘๔ และเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ หรือไม่ เพียงใด นั้น ผู้แทนกรมป่าไม้ไม่ทราบ

๔. ตามที่บันทึกข้อความของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (พลเรือตรี ประกอบ วสีนนท์) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวว่าพื้นที่ป่าพระแท่นดงรังฯ แบ่งออกได้เป็น ๓ ลักษณะโดยเป็นที่ดินที่เป็นนาฟางและที่ตั้งร้านค้าประมาณ ๒๕๐ ไร่นั้น ที่ดิน ๒๕๐ ไร่นี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือไม่ บริเวณใดผู้แทนฯ ทั้งสองฝ่ายไม่ทราบ

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงได้มีความเห็นว่า เนื่องจากปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นในเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ยุติจึงไม่อาจให้ความเห็นทางกฎหมายตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของวัดทั้งหมดหรือเป็นแต่เพียงบางส่วน และเห็นว่า ควรให้กรมป่าไม้กรมการศาสนา และวัดพระแท่นดงรังฯ ร่วมกันทำการรังวัดทำแผนที่บริเวณที่กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ ว่า มีที่ดินที่เป็นเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ซึ่งสำรวจเนื้อที่ใน พ.ศ.๒๕๐๗ ทับซ้อนหรืออยู่ในเขตอย่างไร เพียงใด และที่ดินที่เป็นนาฟาง ที่ตั้งร้านค้าประมาณ ๒๕๐ ไร่ กับที่ดินซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ ชนะคดีเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นที่ดินบริเวณใด ทั้งนี้เพื่อพิจารณาในข้อกฎหมายถึงสิทธิเหนือเขตของวัดพระแท่นดงรังฯ ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๔๒ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ดังกล่าวข้างต้นให้ทราบพร้อมกับข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความไม่แน่ใจว่า ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จะสามารถทำให้เรื่องยุติลงได้อันที่จริงวิธีทางแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้อาจกระทำได้ ๒ ทาง คือ

ประการแรก กระทำการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเลขาธิการฯ เห็นว่า การแก้ไขปัญหาโดยวิธีนี้อาจจะยังไม่ได้ข้อยุติได้ง่ายนัก เพราะบางพื้นที่ อาจตกลงรังวัดขอบเขตที่ดินได้โดยชัดแจ้ง แต่ในบางพื้นที่หรือในหลายพื้นที่ อาจยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ เพราะต่างฝ่ายต่างไม่ตกลงกัน เช่น การโต้แย้งว่าเขตที่ดินที่ใช้เป็นนาฟางมีกว้างขวางเพียงใด หรือโต้แย้งว่า จะอาศัย “หลักเกณฑ์ที่แน่นอน” อย่างใดสำหรับการกำหนดเขตที่ดินของป่าสงวนกับเขตโบราณสถาน เนื่องจากสภาพของที่ดินเหล่านี้เป็นเรื่องที่นานมาแล้วและต่างฝ่ายต่างก็กำหนดหลักเกณฑ์ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสำหรับตน

ประการที่สอง ดำเนินการให้มีการ “วินิจฉัย” ในปัญหาข้อกฎหมายให้ชัดเจนเสียก่อน เพื่อจะได้นำข้อวินิจฉัยทางกฎหมายไปใช้กับข้อเท็จจริงใน “สภาพ” ต่างๆ นั้น และหากต่อไป ปรากฏว่าข้อเท็จจริงในพื้นที่ใดไม่อาจกำหนด “สภาพที่ดิน” ที่แน่นอนให้เป็นที่ยุติได้ คณะรัฐมนตรีก็อาจมีมติชี้ขาดไปในทางใดทางหนึ่งโดยอาศัยเหตุผลพื้นฐานเพื่อ “ประโยชน์ส่วนรวมตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน” นี้ได้

หากท่านนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ควรแก้ไขปัญหาเรื่องนี้โดยดำเนินการตามประการที่สอง ประเด็นข้อกฎหมายที่สมควรสอบถามให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นได้ในชั้นนี้ ก็คือ

(๑) การกำหนด “เขตป่าสงวนแห่งชาติ” ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะประกาศกำหนดโดยทับซ้อนพื้นที่เดียวกันกับ “เขตโบราณสถาน” ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ ได้หรือไม่

(๒) การประกาศกำหนด “เขตโบราณสถาน” ของกรมศิลปากรตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯลฯ จะเป็นผลให้วัดพระแท่นดงรังฯ มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามพื้นที่ที่กรมศิลปากรได้ประกาศกำหนด หรือไม่ เพียงใด

(๓) ตามบทกฎหมายและเอกสารของทางราชการเท่าที่ปรากฏในขณะนี้(ทั้งของทางราชการและของวัดพระแท่นดงรังฯ) มีกฎหมายและเอกสารใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่าวัดมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดิน และถ้ามีเอกสารเช่นนั้น สิทธิของวัดดังกล่าวมีอยู่เพียงใด และตั้งแต่เมื่อใด

(๔) คำพิพากษาเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดินในคดีระหว่างวัดพระแท่นดงรังฯ กับเอกชน จะนำมาใช้ยันกับทางราชการได้เพียงใด และในคำพิพากษาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่าวัดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ณ ที่ใด

เลขาธิการฯ เห็นว่า ในการวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาคงยังไม่มีความจำเป็นจะต้องทราบข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่พิพาทกันอยู่

ณ ที่ใดบ้าง และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายให้แล้วส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะได้ทำการสำรวจรังวัด และตัดสินข้อโต้แย้งโดยอาศัยข้อวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายตามที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วต่อไป และหากข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยอมรับกัน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็อาจเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยเป็นชั้นที่สุดได้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๔/๑๓๑๖๔ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้พิจารณาผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) กับข้อสังเกตและวิธีการแก้ปัญหาเรื่องนี้ ๒ ทางของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น แล้วมีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาทางกฎหมายในประเด็นข้อกฎหมายตามวิธีแก้ไขปัญหาประการที่สองของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวตามประเด็นที่กำหนดไว้ และมีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับประเด็นข้อกฎหมายประเด็นแรกที่ว่า การกำหนด “เขตป่าสงวนแห่งชาติ” ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะประกาศกำหนดโดยทับซ้อนพื้นที่เดียวกันกับ “เขตโบราณสถาน” ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็นปัญหานี้ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดเขตโบราณสถานโดยประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ โดยกรมศิลปากรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖[๒๘] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งต่อมาแม้จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๔ แต่พระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๔ ก็รับรองว่าโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ ฉบับเดิมให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ด้วย[๒๙] ส่วนการกำหนด “เขตป่าสงวนแห่งชาติ” ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศกำหนดโดยทับซ้อนพื้นที่เดียวกันกับเขตโบราณสถานดังกล่าว ก็คือ การกำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖[๓๐] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

---

[๒๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

[๒๙] มาตรา ๘ บรรดาโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุและการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๓๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรในอันที่จะขึ้นบัญชีโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชน หรือไม่มีเจ้าของ หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ วัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การศาสนา[๓๑] ส่วนผลของการขึ้นบัญชีโบราณสถานนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แยกกรณีไว้ระหว่างโบราณสถานซึ่งไม่มีเจ้าของกับโบราณสถานซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นโบราณสถานซึ่งไม่มีเจ้าของ ให้กรมศิลปากรเป็นผู้รับผิดชอบจัดรักษาโบราณสถานนั้นเหมือนอย่างทรัพย์สินของแผ่นดิน[๓๒] ในกรณีที่เป็นโบราณสถานซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชน การขึ้นบัญชีโบราณสถานมีผลทำให้ทางราชการหรือเอกชนดังกล่าว จะทำลายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโบราณสถานนั้นไม่ได้และต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาโบราณสถานนั้น[๓๓]

แต่ถ้าอธิบดีกรมศิลปากรเห็นว่า สมควรให้โบราณสถานนั้นอยู่ในอารักขาของกรมศิลปากรก็จะต้องตกลงกับทางราชการนั้นเพื่อขอโอนมาไว้ในอารักขาของกรมศิลปากรหรือขอซื้อจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของ[๓๔]

---

[๓๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

[๓๒] มาตรา ๙ เมื่อได้ขึ้นบัญชีโบราณสถานใดซึ่งไม่มีเจ้าของไว้แล้วให้กรมศิลปากรเป็นผู้รับผิดชอบจัดรักษาโบราณสถานนั้นเหมือนอย่างทรัพย์สินของแผ่นดิน

[๓๓] มาตรา ๑๐ เมื่อได้ขึ้นบัญชีโบราณสถานใดซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชนไว้แล้ว ให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามมิให้ทางราชการหรือบุคคลดังกล่าวแล้วนั้นทำลายเสีย

(๒) ห้ามมิให้ทางราชการหรือบุคคลดังกล่าวนั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้บังคับเงื่อนไขซึ่งได้วางไว้ในหนังสืออนุญาตนั้น ทั้งต้องอยู่ในความควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่

(๓) ทางราชการหรือบุคคลดังกล่าวแล้วนั้นต้องรับผิดชอบในการรักษาโบราณสถานนั้น และจำต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือกฎข้อบังคับซึ่งจะได้ออกเพื่อการนั้น

(๔) ในกรณีที่มีการโอนโบราณสถานซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือบุคคลใด หรือจัดให้โบราณสถานนั้นย้ายไปอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือบุคคลอื่นทางราชการหรือบุคคลผู้โอนหรือย้ายต้องแจ้งให้ผู้ได้มาซึ่งโบราณสถานหรือทางราชการหรือบุคคลอื่นนั้นทราบว่าโบราณสถานนั้นได้ลงบัญชีแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ และให้แจ้งการโอนหรือการย้ายอารักขาเช่นนั้นแก่อธิบดี ภายในกำหนดสิบห้าวัน

[๓๔] มาตรา ๑๑ ถ้าอธิบดีเห็นเป็นการจำเป็นว่าโบราณสถานอันใดซึ่งขึ้นบัญชีไว้แล้วและอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชนใด สมควรให้อยู่ในอารักขาของกรมศิลปากรเพื่อจะได้จัดรักษาให้เรียบร้อย หรือเพื่ออนุญาตให้ประชาชนเข้าชม เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าโบราณสถานอยู่ในอารักขาของทางราชการ ให้จัดการตกลงกับเจ้าหน้าที่เพื่อขอให้โอนมาไว้ในอารักขาของกรมศิลปากร

ส่วนพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๔ ก็ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ได้ตามที่เห็นสมควรและให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้เมื่อได้กำหนดเขตใดเป็นเขตของโบราณสถานแล้ว ก็ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร[๓๕]

โบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ถ้ามีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากเกิดการชำรุด หักพัง หรือเสียหายขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานนั้น แจ้งการชำรุด หักพัง หรือเสียหายให้อธิบดีทราบ[๓๖]

นอกจากนี้ ก็ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงโบราณสถานหรือขุดค้นสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี[๓๗] และในกรณีที่มีการโอนโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้โอนจะต้องแจ้งการโอนโดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับโอน ตลอดจนวันเดือนปีที่โอนให้อธิบดีทราบ[๓๘]

---

(๒) ถ้าโบราณสถานเป็นของเอกชน ให้มีอำนาจจัดการให้ได้โบราณสถานพร้อมทั้งที่ดินที่ตั้งมาเป็นของแผ่นดิน โดยวิธีขอซื้อจากเจ้าของ หรือถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ให้นำพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าตัวโบราณสถานนั้นปรักหักพังหรือเจ้าของมิได้ใช้เป็นประโยชน์ให้ใช้ค่าทำขวัญให้เฉพาะที่ดินอันเป็นที่ตั้งแห่งโบราณสถานเท่านั้น

[๓๕] มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๖] มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียนเว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๗] มาตรา ๙ โบราณสถานที่ได้รับขึ้นทะเบียนแล้วและเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ชำรุด หักพัง หรือเสียหาย ไม่ว่าด้วยประการใดๆ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานนั้น แจ้งการชำรุด หักพัง หรือเสียหายเป็นหนังสือไปยังอธิบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เกิดชำรุด หักพัง หรือเสียหายนั้น

[๓๘] มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง โบราณสถานหรือขุดค้นสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือเป็นการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้[๓๙]

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ.๒๕๐๔ มีจุดมุ่งหมายที่จะดูแลรักษาโบราณสถานให้คงอยู่ต่อไปเป็นสมบัติของชาติและอนุชนรุ่นหลัง จึงมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่และมาตรการทางกฎหมายที่เน้นหนักไปในทางให้ความคุ้มครองตัวโบราณสถานเป็นหลัก ส่วนเขตที่ดินโดยรอบโบราณสถานที่ถูกกำหนดเป็นเขตโบราณสถานด้วยนั้น ก็เป็นเพียงส่วนประกอบของตัวโบราณสถานนั้นเอง แต่มิได้บัญญัติที่จะให้ความคุ้มครองป่าไม้ที่อยู่ในเขตโบราณสถานนั้น ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ก็มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองและสงวนป่าอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของชาติเอาไว้ จึงมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองป่าไม้ที่ถูกกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่มิได้มีบทบัญญัติใดที่จะให้ความคุ้มครองโบราณสถานได้ ดังนั้นวัตถุประสงค์และมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองฉบับจึงไม่ขัดแย้งกันและไม่ขัดขวางซึ่งกันและกัน ซึ่งความเห็นเช่นว่านี้ก็สอดคล้องกับความเห็นของกรมศิลปากรเอง ดังปรากฏในหนังสือกรมศิลปากร ที่ ๒๖๖๑/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ถึงกรมป่าไม้ ความว่า ตามที่กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ๖๐๙๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๐๕ ถึงกรมศิลปากร ขอทราบว่า กรมศิลปากรจะดำเนินการกับที่ดินโบราณสถานพระแท่นดงรังอย่างไรบ้าง หากกรมป่าไม้จะดำเนินการสงวนป่าพระแท่นดงรังทับที่ขอบเขตโบราณสถาน จะขัดต่อการสงวนรักษาโบราณสถานหรือไม่ และหากจะทำการรังวัดหมายเขตพื้นที่โบราณสถานออกจากป่าสงวนเท่าที่จำเป็นจะสงวนโบราณสถาน จะขัดข้องเพียงใด นั้น กรมศิลปากรได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การสงวนรักษาพระแท่นดงรังเป็นโบราณสถานนั้น จุดสำคัญของตัวโบราณสถานอยู่ที่พระแท่นดงรังกับยอดเขาถวายเพลิงซึ่งมีพระพุทธบาทจำลอง ส่วนที่ดินโดยรอบกำหนดไว้ก็เพื่อกับการบุกรุกของเอกชนในอันที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้สภาพที่เป็นมาแต่เดิมเปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้มีอาณาบริเวณไว้สำหรับทางราชการจะก่อสร้างตกแต่งตามความเหมาะสมแก่ลักษณะของปูชนียสถานแห่งนี้ เช่น ทำเป็นวนอุทยาน

---

[๓๙] มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพของป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

เป็นต้น การประกาศกำหนดเขตเป็นป่าคุ้มครองก็เพื่อจะสงวนรักษาพันธุ์ไม้ที่มีอยู่ในบริเวณนั้น อันเป็นวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกันทั้งสองฝ่าย ฉะนั้น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ กับการสงวนรักษาโบราณสถานพระแท่นดงรังจึงไม่ขัดกัน ไม่น่าจะต้องรังวัดแบ่งแยกอาณาเขตกันก็ได้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาตินั้นสามารถประกาศกำหนดโดยทับซ้อนพื้นที่เดียวกันกับ “เขตโบราณสถาน” ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ ได้

อนึ่ง ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่จะได้มีการกำหนดให้พระแท่นดงรังเป็นเขตโบราณสถานในปี พ.ศ.๒๔๙๗ ก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ในปี พ.ศ.๒๔๘๔ กำหนดให้ป่าพระแท่นดงรังฯ เป็นป่าคุ้มครองอยู่ก่อนแล้วและยังมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏแน่ชัดว่า “เขตโบราณสถาน” ทับซ้อน “เขตป่าคุ้มครอง” ทั้งหมด หรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยเขาถวายเพลิงอันเป็นที่ตั้งของพระพุทธบาทจำลองก็ติดอยู่ทั้งใน “เขตโบราณสถาน” และ “เขตป่าคุ้มครอง” ดังกล่าว

(๒) สำหรับประเด็นข้อกฎหมายประเด็นที่สองที่ว่า การประกาศกำหนด ”เขตโบราณสถาน” ของกรมศิลปากรตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ จะเป็นผลให้วัดพระแท่นดงรังฯ มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามพื้นที่ที่กรมศิลปากรได้ประกาศกำหนดหรือไม่เพียงใด นั้น เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวแล้วใน (๑) ว่า การประกาศกำหนด “เขตโบราณสถาน” ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งได้แยกกรณีสำหรับผลของการขึ้นบัญชีโบราณสถานไว้ระหว่างโบราณสถานซึ่งไม่มีเจ้าของกับโบราณสถานซึ่งอยู่ในอารักขาของทางราชการหรือเป็นของเอกชนดังกล่าวแล้วข้างต้นใน (๑) หากที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตโบราณสถานพระแท่นดงรังฯ เป็นของวัดพระแท่นดงรังฯ อยู่แล้ว ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นของวัดอยู่ต่อไป แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ ”ไม่มีเจ้าของ” โดยผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ที่ดินนั้นก็ย่อมตกอยู่ในความรับผิดชอบจัดรักษาของกรมศิลปากรเหมือนอย่างทรัพย์สินของแผ่นดิน[๔๐]

ดังนั้น จึงเห็นว่า การประกาศกำหนด “เขตโบราณสถาน” ของกรมศิลปากรตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ มิได้เป็นผลให้วัดพระแท่นดงรังฯ มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามพื้นที่กรมศิลปากรได้ประกาศกำหนดไว้แต่อย่างใด

(๓) สำหรับประเด็นข้อกฎหมายประเด็นที่สามที่ว่า ตามบทกฎหมายและเอกสารของทางราชการเท่าที่ปรากฏในขณะนี้ (ทั้งของทางราชการและของวัดพระแท่นดงรังฯ) มีกฎหมายและเอกสารใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่าวัดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน และถ้ามีเอกสารเช่นนั้น สิทธิของวัดดังกล่าวมีอยู่เพียงใดและตั้งแต่เมื่อใดนั้น เห็นว่า เอกสารที่ทางวัดพระแท่นดงรังฯ และกรมการศาสนาใช้ในการกล่าวอ้างว่าวัดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

---

[๔๐] โปรดดูเชิงอรรถ ๓๒

ในที่ดินเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ก็คือ เอกสารเกี่ยวกับ “นิราศพระแท่นดงรัง” เอกสารเกี่ยวกับประกาศกรมศิลปากรเรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗และเอกสาร ส.ค.๑ เลขที่ ๒๒๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ รวม ๓ ฉบับโดยขอแยกพิจารณาดังนี้

(๓.๑) สำหรับ “นิราศพระแท่นดงรัง” ซึ่งแต่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๒ ต่อกับรัชกาลที่ ๓ นั้น เป็นเพียงหลักฐานทางพงศาวดารที่แสดงให้เห็นว่า วัดพระแท่นดงรังฯ ตั้งมาช้านานแล้ว ซึ่งไม่มีใครโต้แย้งในเรื่องนี้ แต่ในประเด็นสำคัญที่ว่า วัดพระแท่นดงรังฯ มีสิทธิในที่ดินจำนวนเท่าใด และบริเวณใดบ้าง นั้น ยังไม่พบหลักฐานทางพงศาวดาร (ไม่ว่าจะเป็น “นิราศพระแท่นดงรัง” หรือหลักฐานทางพงศาวดารอื่นใด) ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งในหนังสือของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๓๔๑๗ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ว่า “....วัดพระแท่นดงรังเป็นวัดโบราณมีมาก่อนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ เกี่ยวกับเนื้อที่ดินที่วัดครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของมาแต่ดั้งเดิมจำนวนเท่าใดยังไม่พบหลักฐานทางพงศาวดาร แต่พึงลงความเห็นได้ว่า ขอบเขตพระแท่นดงรังคงจะมีพระบรมราชโองการพระราชทานไว้จำนวนมากเป็นแน่ โดยเทียบเคียงกับขอบเขตพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรีที่สมเด็จพระเจ้าทรงธรรมมีพระบรมราชโองการพระราชทานไว้จำนวนมาก”

อนึ่ง ในกรณีของวัดพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๕๘-๑๗๕๙/๒๕๑๖ ว่า พระเจ้าทรงธรรมได้ทรงพระราชทานอุทิศที่โยชน์หนึ่งโดยรอบรอยพระพุทธบาท ถวายเป็นพุทธบูชากัลปนาผล แต่ในกรณีของวัดพระแท่นดงรังฯ นี้ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเช่นนั้น คงมีแต่เพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้นซึ่งอาจจะสันนิษฐานไปในทางหนึ่งทางใดก็ได้

(๓.๒) ส่วนประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ นั้น ได้วินิจฉัยไว้ใน (๒) แล้วว่าเป็นเพียงประกาศกำหนด “เขตโบราณสถาน” เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการมีหรือไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองวัดในที่ดินตามพื้นที่ที่กรมศิลปากรได้ประกาศกำหนดไว้แต่อย่างใด

(๓.๓) สำหรับ ส.ค.๑ เลขที่ ๒๒๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ นั้นเป็นเอกสารที่ทางวัดพระแท่นดงรังฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส.ค. ๑ อันเป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินนั้น มิได้ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่ให้แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด กล่าวคือผู้แจ้งมีสิทธิในที่ดินที่แจ้งการครอบครองอยู่อย่างไร ก็คงมีสิทธิอยู่อย่างนั้น หากผู้แจ้งไม่มีสิทธิในที่ดินที่แจ้งการครอบครอง ก็คงไม่มีสิทธิอยู่ต่อไป ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็มีคำพิพากษาฎีการับรองไว้แล้วเป็นอันมาก เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๘/๒๕๑๐ : แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่แสดงว่าในขณะยื่น ส.ค.๑ นั้น ผู้แจ้งอ้างว่าที่ดินเป็นของผู้แจ้งเท่านั้น ส่วนความจริงผู้ใดจะมีสิทธิครอบครองนั้น จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานก่อน

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗๒/๒๕๑๓ : ส.ค.๑ ไม่ใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่

เอกสารทั้ง ๓ อย่างดังกล่าวข้างต้นไม่แสดงว่า วัดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ๒,๓๙๐ ไร่ ตามที่ทางวัดได้ยกขึ้นกล่าว

ส่วนที่ดิน ๑,๓๔๔ ไร่ ที่ถูกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๙๓ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพระแท่นดงรังฯ โดยได้รวมบริเวณที่เป็นที่ตั้งของวัดพระแท่นดงรังฯ เข้าไว้ด้วย นั้น ในประเด็นนี้ คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ได้มีมติให้กันพื้นที่เฉพาะที่ได้ทำประโยชน์แล้วให้แก่วัดพระแท่นดงรังฯ เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๙๓.๗๕ ไร่ โดยกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองก็เห็นพ้องด้วยว่าสมควรกันเขตบริเวณที่ดินของวัดดังกล่าวออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ จึงเท่ากับว่า กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ยอมรับแล้วว่าวัดมีสิทธิในที่ดิน ๑๙๓.๗๕ ไร่ดังกล่าว แต่ในปัญหาข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ที่ว่าที่ดินเนื้อที่ ๒,๓๙๐ ไร่ ซึ่งทางวัดพระแท่นดงรังฯ อ้างว่าเป็นของวัดจะทับซ้อนกับที่ดินเนื้อที่ ๑,๓๔๔ ไร่ ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ หรือไม่ เพียงใดนั้น ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯ และผู้แทนกรมการศาสนา ต่างก็ไม่ทราบว่าจะทับซ้อนกันหรือไม่เพียงใด

(๔) สำหรับประเด็นข้อกฎหมายประเด็นสุดท้ายที่ว่า คำพิพากษาเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดินในคดีระหว่างวัดพระแท่นดงรังฯ กับเอกชน จะนำมาใช้ยันกับทางราชการได้เพียงใด และในคำพิพากษาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่าวัดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ณ ที่ใด นั้น เห็นว่า

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕[๔๑] คำพิพากษาย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ถ้าเป็นคำพิพากษาที่วินิจฉัยถึง

---

[๔๑] มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลที่

กรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ก็อาจใช้ยันบุคคลภายนอกได้ แต่จะใช้ยันบุคคลภายนอกที่พิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่าไม่ได้

คำพิพากษาเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดินในคดีระหว่างวัดพระแท่นดงรังฯ กับเอกชนในเรื่องนี้ ก็คือ คำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๘๘๑-๒๘๘๒/๒๕๒๔ ซึ่งวัดพระแท่นดงรังฯ เป็นจำเลยร่วมกับจำเลยอื่นถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่พิพาท ๒ แปลง ในคดี ๒ คดี โดยมีข้อเท็จจริงพอสรุปได้ดังนี้

ในคดีแรก โจทก์นำสืบว่า ที่พิพาทมีเนื้อที่ประมาณ ๑๘ ไร่เศษ ทิศเหนือจดที่ดินของโจทก์ในคดีที่ ๒ ยาว ๖ เส้น ทิศใต้จดทางหลวงยาว ๖ เส้น ทิศตะวันออกจดที่ดินนายเคลือบ ปัจจุบันเป็นของนายปราย กระต่ายทอง ยาว ๓ เส้น ทิศตะวันตกติดทางเกวียนชายดงพระแท่น ยาว ๓ เส้น ส่วนในคดีที่สอง โจทก์ในคดีที่สองนำสืบว่าที่พิพาทนั้นมีเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่เศษ ทิศเหนือยาว ๒ เส้นเศษ จดทางเข้าตลาดนัดพระแท่น ทิศใต้ยาว ๒ เส้นเศษ จดที่พิพาทในคดีแรก ทิศตะวันออกยาว ๑ เส้นเศษ จดที่ซึ่งโจทก์ในคดีที่สองได้ขายให้นายนิพนธ์ ทิศตะวันตกยาว ๑ เส้นเศษ จดทางเกวียนชายดงพระแท่นมีถนนพระแท่น - ท่าเรือ ตัดผ่านทางทิศตะวันตกของที่พิพาท แบ่งที่พิพาทออกเป็น ๒ ส่วน

วัดพระแท่นดงรังฯ ซึ่งเป็นจำเลยนำสืบว่า เป็นเจ้าของที่ดินรวมทั้งที่พิพาทเป็นเนื้อที่ประมาณ ๕,๑๕๒ ไร่ อยู่ตำบลพระแท่น อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี โดยกรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนและขอบเขตโบราณสถานสำหรับชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์แห่งชาติพุทธศักราช ๒๔๗๗ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ และได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค. ๑) ไว้ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๕ กรมศิลปากรออกไปสำรวจ ปรากฏว่าที่ดินของวัดเหลือเพียง ๒,๓๙๐ ไร่ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๔วัดได้ให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในที่ดินของวัดมานานแล้วมาทำบันทึกรับรองว่าได้อาศัยที่ดินของวัดอยู่ วัดได้ให้กรมชลประทานสร้างถนนสายพระแท่น - ท่าเรือ ผ่านที่ดินของวัดทางทิศตะวันออก ที่ดินของวัดซึ่งพิพาทกันนี้อยู่ทางทิศตะวันออกของถนนสายนี้

พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งจนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ (๑),๒๔๕ และ ๒๗๔และในข้อต่อไปนี้

(๑) คำพิพากษาเกี่ยวด้วยฐานะหรือความสามารถของบุคคลหรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคลหรือคำสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้ยันแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(๒) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจใช้ยันแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า

ศาลฎีกาฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ที่พิพาททั้งสองคดีเป็นของวัดพระแท่นดงรังฯ โจทก์ทั้งสองคดีไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่

จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาฎีกาดังกล่าวข้างต้นวินิจฉัยว่า ที่พิพาทในคดีดังกล่าวเป็นของวัดพระแท่นดงรังฯ จึงเป็น “คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ วรรคสอง (๒)[๔๒] อันอาจใช้ยันบุคคลภายนอกตลอดจนทางราชการได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกหรือทางราชการจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิในที่พิพาทดีกว่า

ส่วนปัญหาที่ว่าในคำพิพากษาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่าวัดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ณ ที่ใด นั้น เห็นว่า ในคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในคดีแรก ที่พิพาทมีเนื้อที่ประมาณ ๑๘ ไร่เศษ ทิศเหนือจดที่ดินของโจทก์ในคดีที่ ๒ ยาว ๖ เส้น ทิศใต้จดทางหลวงยาว ๖ เส้น ทิศตะวันออกจดที่ดินของนายปราย กระต่ายทอง ยาว ๓ เส้น ทิศตะวันตกติดทางเกวียนชายดงพระแท่น ยาว ๓ เส้น ส่วนในคดีที่สอง ที่พิพาทมีเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่เศษ ทิศเหนือยาว ๒ เส้นเศษ จดทางเจ้าตลาดนัดพระแท่น ทิศใต้ยาว ๒ เส้นเศษ จดที่พิพาทในคดีแรก ทิศตะวันออกยาว ๑ เส้นเศษ จดที่ซึ่งโจทก์ในคดีที่สองได้ขายให้นายนิพนธ์ ทิศตะวันตก ยาว ๑ เส้นเศษ จดทางเกวียนชายดงพระแท่น มีถนนพระแท่น - ท่าเรือ ตัดผ่านทางทิศตะวันตกของที่พิพาท แบ่งที่พิพาทออกเป็น ๒ ส่วน แต่ไม่อาจทราบได้ว่าที่พิพาททั้ง ๒ แปลงซึ่งมีเนื้อที่รวมกันประมาณ ๒๑ ไร่เศษนี้ อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯซึ่งมีเนื้อที่ ๑,๒๔๙ ไร่ หรือไม่ ทั้งผู้แทนกรมศาสนาตลอดจนผู้แทนวัดพระแท่นดงรังฯก็ไม่สามารถแสดงได้ว่าที่พิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ หรือไม่เพียงใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗

[๔๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๒

เรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๖๐๙๘๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดภูเก็ตขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อน (ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ตามประกาศสงวนหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยจังหวัดภูเก็ตเห็นว่าการที่จะวินิจฉัยว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดนั้น จะพิจารณาจากหลักฐานที่เขียนไว้เกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ในทะเบียนเพียงอย่างเดียวน่าจะไม่ถูกต้องควรที่จะพิจารณาสภาพของการใช้ประโยชน์ที่แท้จริงเป็นสำคัญด้วย ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ และที่ดินแปลงนี้เคยมีคดีพิพาทระหว่างเอกชนซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗/๒๕๑๙ ว่า ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนการที่หน่วยราชการเข้าใช้ประโยชน์ ก็เป็นการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และได้ดำเนินการมาก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ จังหวัดภูเก็ตจึงเห็นว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เป็นข้อยกเว้นไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การนำที่ดินแปลงดังกล่าวทั้งหมดขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ น่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

กรมธนารักษ์ได้นำปัญหาที่จังหวัดภูเก็ตขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเสนอต่อกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ได้มีการนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์โดยระบุในทะเบียนว่า สมุหเทศาภิบาล(ครั้งยังไม่ยุบมณฑล) เป็นผู้ประกาศหวงห้ามเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต - พังงา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ กรมธนารักษ์ได้สำรวจรายการที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ภก.๑๕๓ ตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๓ ซึ่งจังหวัดภูเก็ตมีหนังสือชี้แจงถึงกรมธนารักษ์ว่า การที่ทางราชการนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ก็เพื่อเป็นข้ออ้างไม่ให้ประชาชนบุกรุก แต่โดย

ข้อเท็จจริงแล้วที่ดินแปลงนี้ได้ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเทียบเรือเพียง ๒๐ ไร่เท่านั้น และที่ดินส่วนที่เหลือประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตลอดมา ซึ่งจังหวัดภูเก็ตก็ยังมีความประสงค์จะใช้ที่ดินส่วนที่เหลือนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจต่อไป จึงขอให้กรมธนารักษ์แก้ไขทะเบียนที่ราชพัสดุจากจำนวน ๒,๘๐๐ ไร่ เป็น ๒๐ ไร่ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้แจ้งให้จังหวัดภูเก็ตทราบว่า การนำที่ดินดังกล่าวทั้งหมดขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุก็เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เพราะที่ดินดังกล่าวได้มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการ และแม้ว่าที่ดินแปลงนี้จะใช้ประโยชน์ในราชการเพียงบางส่วน ก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่หน่วยราชการไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์เปลี่ยนสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

นอกจากนี้ กรมธนารักษ์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ตามที่จังหวัดภูเก็ตได้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ นั้น ข้อเท็จจริงต่างกับที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยแปลงนี้ ข้อเท็จจริงในคดีนั้นเป็นที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์และเป็นป่าช้ามาเป็นเวลานานถึง ๘๐ ปีเศษ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพการใช้ประโยชน์ ไม่จำต้องมีประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวนี้กรมธนารักษ์จึงสรุปว่า การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ อาจเป็นโดยสภาพการใช้ประโยชน์หรือโดยประกาศหวงห้ามของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และในกรณีที่มีประกาศสงวนหวงห้ามโดยผู้มีอำนาจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ก็ต้องดูว่าเป็นการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ราชการ หรือสงวนหวงห้ามไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สำหรับที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยแปลงนี้ประกาศสงวนหวงห้ามเมื่อปี ๒๔๗๐ ก็ได้ระบุไว้แจ้งชัดว่า “หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ราชการ” จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หาใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ และกรมธนารักษ์มีความเห็นอีกว่า ตามที่จังหวัดภูเก็ตได้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗/๒๕๑๙ ด้วยนั้น ตามทางพิจารณาของศาลรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มิได้วินิจฉัยก้าวล่วงไปถึงว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด เพราะไม่มีการโต้เถียงกันในประเด็นนี้ นอกจากนี้กรมธนารักษ์ได้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ ซึ่งวินิจฉัยว่าที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะถูกราษฎรใช้ประโยชน์มานานเท่าใดก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาการตีความใน

ข้อกฎหมายกระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรนำปัญหานี้เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามบริเวณท่าฉัตรไชยแห่งนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงการคลังและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน และจังหวัดภูเก็ต) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อน (ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ สมุหเทศาภิบาลได้ออกประกาศหวงห้ามเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ปรากฏหลักฐานตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ว่าที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๕ ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต อาณาเขตทิศเหนือจดทะเล ทิศใต้จดหลักกิโลเมตร ๓๙ ทิศตะวันออกจดหมู่บ้านหินลูกเดียวและคลองยิด ทิศตะวันตกจดทะเล มีเนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต - พังงา ที่ดินแปลงนี้จึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของที่ดินแปลงนี้ตามมาตรา ๗[๑] วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด เมื่อประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้ว ประมวลกฎหมายนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่าที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” จึงต้องถือว่าที่ดินแปลงนี้คงเป็นที่หวงห้ามตลอดมา เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับแล้ว การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์นี้จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘[๒] แห่งประมวล

---

[๑] มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม

การถอนหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๒] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการ

กฎหมายที่ดิน ซึ่งก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้ได้ถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนแต่อย่างใด ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อนย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในปี พ.ศ.๒๕๒๑ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๓/๒๑๗๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๒๑ ขอให้จังหวัดภูเก็ตสำรวจรายการที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยซึ่งยังไม่สำรวจรายการที่ดินส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก.๓๐/๖๑๙๙ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ แจ้งว่า การดำเนินการสำรวจที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจะต้องเสียค่าใช้จ่าย ๑๐,๕๐๐ บาท จึงขอให้กรมธนารักษ์จัดสรรเงินค่าใช้สอยไปให้จังหวัดภูเก็ตด้วย ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๕/๐๐๔๓๒ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๑ แจ้งว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ กรมธนารักษ์ไม่มีงบประมาณพอเพียง

คุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย

(มาตรา ๘ นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕)

[๓] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

จะจ่ายให้ได้ ดังนั้น จะโอนเงินจำนวน ๑๐,๕๐๐ บาท มาตั้งจ่ายให้จังหวัดภูเก็ตเพื่อดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการดำเนินการในเรื่องนี้ในปีต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมธนารักษ์ดำเนินการสำรวจที่ราชพัสดุทั่วประเทศเพื่อนำขึ้นทะเบียนตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๓ ในการดำเนินการดังกล่าว ราชพัสดุจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก.๓๐/๑๑๘๘ (๗๙๒) ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ ไปยังกรมธนารักษ์เพื่อสรุปยอดรายการนำส่งที่ราชพัสดุทั้งที่ดินที่ใช้ราชการจำนวน ๙๗ แปลง เนื้อที่ ๕,๒๗๔ ไร่ ๑ งาน ๕๐ วา และที่ดินที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียน จำนวน ๔๖ แปลง เนื้อที่ ๓,๗๐๐ ไร่ ๑ งาน ๔๖ วา ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าว ต่อมาในปีเดียวกันกรมธนารักษ์จึงได้นำที่ดินสาธารณประโยชน์บริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ซึ่งได้ประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ปรากฏตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ภก.๑๕๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อน(ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตได้ออกประกาศหวงห้าม เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต - พังงา โดยไม่ปรากฏว่ามีการเพิกถอนสภาพความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ และทางราชการได้แสดงเจตนาหวงห้ามตลอดมา ที่ดินแปลงนี้จึงมีเหตุผลชัดแจ้งว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔[๕] (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อนได้ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเทียบเรือเพียง ๒๐ ไร่ และส่วนราชการอื่นเข้าใช้ประโยชน์ประมาณ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่น ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ คดีระหว่างนายขนบ ศิริพันธ์ กับพวก โจทก์ กองทัพเรือ จำเลย ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แม้จะถูกราษฎรใช้ประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใดและจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราษฎรใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของ

---

[๕] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

แผ่นดินประเภทอื่นได้ ที่ดินของจำเลยก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นนั้น สำหรับคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗/๒๕๑๙ ซึ่งจังหวัดภูเก็ตอ้างนั้น เมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาฎีกาฉบับนี้ตลอดแล้ว เห็นว่า ในคดีนี้มีประเด็นพิพาทว่าที่ดินรายพิพาทอยู่ในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ หรือไม่ คดีไม่มีประเด็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อนเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ว่า “ฉะนั้นที่ดินหวงห้ามดังกล่าว จึงเป็นทรัพย์สินที่ราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ทำนองเดียวกันที่ศาลล่างได้กล่าวไว้ จึงไม่สามารถนำมาอ้างอิงได้ว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อนเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซ่อน (ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ตามประกาศสงวนหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง หารือเกี่ยวกับการชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ที่ดินศาสนสมบัติที่ให้เช่าเพื่อใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะหรือการศึกษาจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ หรือไม่ กรณีวัดหนองจอกให้กรมสามัญศึกษาเช่าที่ดินตั้งโรงเรียน)

กรมการศาสนา ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๑๓๙๖๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการศาสนามีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ศาสนสมบัติวัดร้าง และศาสนสมบัติวัดมีพระสงฆ์ที่มอบอำนาจให้กรมการศาสนาดูแลรักษาและจัดการผลประโยชน์แทน ปัจจุบันกรมการศาสนายอมให้ส่วนราชการเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินศาสนสมบัติเป็นที่ตั้งโรงเรียน โรงพยาบาลสาธารณะ หรือการกุศลสาธารณะอย่างอื่นโดยมีทั้งที่ทำสัญญาเช่าและที่ไม่ได้ทำสัญญาเช่า แต่ส่วนที่ให้เช่านั้นเก็บค่าเช่าในอัตราต่ำตามมติมหาเถรสมาคม ที่ดินศาสนสมบัติที่กรมการศาสนาจัดให้ส่วนราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ดังกล่าว ส่วนราชการผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ไม่เคยเก็บภาษีบำรุงท้องที่ เพราะถือว่าอยู่ในข่ายไม่ต้องเสียภาษีตามมาตรา ๘[๑] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘

---

[๑] มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

(๓) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

(๔) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษาหรือการกุศลสาธารณะ

(๕) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้า โดยมิได้หาผลประโยชน์

(๖) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถาน โดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน

(๗) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้าหรือการท่าเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

(๘) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว

(๙) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น

กรณีมีปัญหาเกิดขึ้นกับวัดหนองจอก เขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ซึ่งมอบอำนาจให้กรมการศาสนาดูแลรักษาและจัดผลประโยชน์แทน กรมการศาสนาจึงทำสัญญาให้กรมสามัญศึกษาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัดหนองจอก เนื้อที่ ๓๐ ไร่ ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนโดยเขตหนองจอกไม่เคยเก็บภาษีบำรุงท้องที่แต่ประการใด ต่อมาวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๓ เขตหนองจอกมีหนังสือถึงกรมศาสนาให้ชำระภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังกล่าว เพราะถือว่าไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีตามกฎหมาย

กรมการศาสนาจึงได้หารือกระทรวงการคลังว่า ที่ดินที่กรมการศาสนาจัดให้ผู้อื่นเช่าเพื่อการศึกษาดังเช่นที่ดินวัดหนองจอก ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่ กระทรวงการคลังตอบว่า เรื่องนี้มีแนวทางปฏิบัติว่า ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชน ซึ่งจะหาผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณะแล้ว จะได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๔)[๒] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ กรมการศาสนาได้แจ้งให้เขตหนองจอกทราบตามความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว แต่เขตหนองจอกยืนยันว่า คณะกรรมการวิสามัญกฎหมายประจำสภากรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า วัดหนองจอกต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เพราะเหตุเอาที่ดินของวัดให้เช่า ไม่ว่าจะเช่าเพื่อกิจการใดก็ตาม ตามความในมาตรา ๘ (๕)[๓] แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘

กรมการศาสนาจึงได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งตามนัยที่เคยหารือกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทยตอบว่า กรณีวัดหนองจอกไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ ทั้งนี้เพราะตามมาตรา ๘ (๔) นั้น ต้องเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ใช้ที่ดินของตนเองเฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะเท่านั้น การที่กรมการศาสนานำที่ดินวัดหนองจอกจัดหาผลประโยชน์โดยให้กรมสามัญศึกษาเช่ากรมการศาสนาต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ โดยนับแต่วันที่นำที่ดินไปหาผลประโยชน์เป็นต้นไป

กรมการศาสนาเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ มาตรา ๘ มี ๑๒ อนุมาตรา ใน ๑๒ อนุมาตรานั้นมีข้อความว่า"โดยมิได้หาผลประโยชน์" หรือมีข้อความที่มีความหมายทำนองเดียวกันในอนุมาตรา (๒) (๓) (๕) (๖) และ(๙) เท่านั้น แต่ในอนุมาตรา (๔)

---

(๑๐) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง

(๑๑) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(๑๒) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ไม่มีข้อความดังกล่าว จึงเห็นว่าที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะการศึกษาหรือการกุศลสาธารณะ ไม่ว่าเจ้าของที่ดินจะใช้เองหรือให้บุคคลอื่นใช้ จะหาผลประโยชน์หรือไม่หาผลประโยชน์ก็ตาม ย่อมได้รับยกเว้นภาษีตามมาตรา ๘ (๔)

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมการศาสนาจึงขอให้พิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินศาสนสมบัติที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ เช่น เป็นที่ตั้งโรงพยาบาลหรือที่ใช้เฉพาะการศึกษา เช่น เป็นที่ตั้งโรงเรียนอย่างกรณีวัดหนองจอกกรมการศาสนาหรือวัดเจ้าของที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นว่า

๑. ที่ดินศาสนสมบัติที่กรมการศาสนาหารือมานี้อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๔)[๔] เพราะมาตรา ๘ (๔) บัญญัติยกเว้นสำหรับที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ และกฎหมายมิได้บัญญัติว่าที่ดินดังกล่าวจะต้องเป็นที่ดินของบุคคลใด ฉะนั้น ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินของรัฐ ของวัดหรือของบุคคลใดก็ตาม หากใช้เพื่อการพยาบาลสาธารณะ การศึกษาหรือการกุศลสาธารณะแล้วย่อมอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาว่าเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๘ (๔) แล้ว ก็ไม่จำต้องพิจารณาถึงมาตรา ๘ (๕) อีกต่อไป

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า ที่ดินที่ใช้เพื่อกิจการในมาตรา ๘ (๔) อันจะพึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ จะต้องเป็นกรณีเจ้าของใช้ที่ดินเพื่อกิจการนั้นเอง หรือรวมถึงกรณีที่เจ้าของที่ดินให้ผู้อื่นใช้ที่ดินด้วยนั้น เห็นว่า ที่ดินนั้นไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่เจ้าของใช้หรือมอบให้ผู้อื่นใช้เพื่อกิจการนั้นก็ตาม อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมิได้เจาะจงว่าจะต้องเป็นที่ดินที่เจ้าของใช้เพื่อกิจการนั้นด้วยตนเองหรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายมิได้ถือตัวบุคคลผู้ใช้ แต่ได้ถือเอาลักษณะของการใช้เป็นสำคัญ กล่าวคือ การนำที่ดินไปใช้เพื่อกิจการนั้น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดเป็นผู้นำไปใช้ก็ตามก็อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นทั้งสิ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคำว่า "ที่ดินที่ใช้" หรือคำว่า "ที่ดินที่เป็นที่ตั้ง" ในมาตรา ๘[๕] (๖) (๗) (๘) (๑๐) และ (๑๑) ประกอบแล้ว จะเห็นได้ชัดว่ากฎหมายมุ่งหมายถึงการใช้ที่ดินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ หรือเพื่อเป็นที่ตั้งที่ทำการที่ระบุไว้ในอนุมาตราเหล่านั้นเป็นสำคัญหาได้มุ่งหมายถึงตัวบุคคลผู้ใช้เป็นสำคัญไม่ ยิ่งกว่านั้นในช่องหมายเหตุ (๑) ของบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ ท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ ใช้ข้อความว่า "ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสียกึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของ

---

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ที่ประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองให้เสียอย่างสูงไม่เกินไร่ละ ๕ บาท" ซึ่งแสดงว่ากฎหมายมุ่งหมายถึงการใช้ที่ดินเพื่อกิจการใดเป็นสำคัญ จึงได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในกรณีผู้อื่นเป็นผู้ใช้และเจ้าของที่ดินเป็นผู้ใช้เองไว้แตกต่างกัน

๓. ส่วนปัญหาที่ว่า ที่ดินที่ใช้เพื่อกิจการตามมาตรา ๘ (๔) อันจะพึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ จะต้องเป็นกรณีที่มิได้มีการหาผลประโยชน์ หรือรวมถึงการหาผลประโยชน์ด้วยนั้น เห็นว่าการใช้ที่ดินเพื่อกิจการเหล่านั้นไม่ว่าจะโดยหาผลประโยชน์หรือไม่ ก็ได้รับการยกเว้นเช่นเดียวกันหากกฎหมายมุ่งหมายจะให้ได้รับการยกเว้นเฉพาะกรณีมิได้หาผลประโยชน์เท่านั้นแล้วก็คงจะบัญญัติไว้ชัดแจ้งเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ (๒) (๓) และ (๕) นอกจากนี้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ พ.ศ.๒๕๒๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๘ (๖) จากคำว่า "ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถาน" เป็นว่า "ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน" ซึ่งแสดงว่าหากกฎหมายมุ่งหมายจะให้การยกเว้นตามมาตรา ๘ (๔) ใช้บังคับเฉพาะกรณีมิได้หาผลประโยชน์ หรือโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทนแล้วก็คงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทำนองเดียวกับมาตรา ๘ (๖) ด้วย

สรุปแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าที่ดินศาสนสมบัติที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ หรือการศึกษาดังเช่นกรณีวัดหนองจอกที่กรมการศาสนาหารือมา ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ ทั้งนี้ ไม่ว่ากรมการศาสนาหรือวัดผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะใช้ที่ดินนั้นเอง หรือให้ผู้อื่นใช้และไม่ว่าจะโดยหาผลประโยชน์หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาเกี่ยวกับประทานบัตรเหมืองแร่ (ปัญหาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรของนายภิญโญ พัฒนสิงห์ และบริษัท บี.เอส.เอ็ม.ซี.ไมนิ่ง จำกัด ตามมาตรา ๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๘๐๑(๔)/๓๙๐ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๒๕ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ได้มีมติให้ดำเนินการเร่งรัดพัฒนาท่าเรือมาบตาพุดให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้อง และทันกับความต้องการของอุตสาหกรรม โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมหลักมาบตาพุด และให้เจรจาติดต่อขอความช่วยเหลือด้านเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น สำหรับงานสำรวจออกแบบรายละเอียดการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมหลักมาบตาพุดได้แก่ท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม ตลอดจนระบบสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จะให้บริการแก่อุตสาหกรรม ตามแผนแม่บทที่คณะผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นจะได้จัดทำขึ้น กนอ.เห็นว่า การดำเนินงานตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะโครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดนั้น เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภคฯ และประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ เพื่อใช้สำหรับเป็นท่าขนถ่ายสินค้าของโรงงานอุตสาหกรรมมาบตาพุด และเป็นท่าขนถ่ายสินค้าทั่วไป แต่เนื่องจากพื้นที่บริเวณที่จะก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดนี้ บางส่วนได้ทับคาบเกี่ยวอยู่ในเขตประทานบัตรเหมืองแร่ ทั้งบริเวณชายฝั่งทะเลและในทะเลที่ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้อนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินการแล้ว จำนวน ๒ ราย คือ ทับประทานบัตรที่ ๑๗๓๕๕/๑๒๐๐๕ ของนายภิญโญ พัฒนสิงห์ เนื้อที่ ๒๘-๑-๔๖ ไร่ เต็มทั้งแปลง และทับประทานบัตรที่ ๑๕๗๕๙/๑๐๙๑๘ ของบริษัท บี.เอส.เอ็ม.ซี.ไมนิ่ง จำกัด เนื้อที่ประมาณ ๓๓-๑-๒๐ ไร่ ทับบางส่วน ซึ่งมีผลให้ กนอ.ไม่สามารถดำเนินการตามแผนพัฒนาดังกล่าวได้

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในบริเวณพื้นที่โครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดดังกล่าวเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๖ จึงขอหารือว่า หาก กนอ.ไม่สามารถเจรจาตกลงกับบริษัทเอกชนที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะ

ดำเนินการตามมาตรา ๙ ตรี[๑] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒ เรียกประทานบัตรทั้ง ๒ ราย มาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและกรมทรัพยากรธรณี) แล้ว มีความเห็นดังนี้

การดำเนินการตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในส่วนที่เป็นโครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด นั้น แม้ว่า กนอ.จะดำเนินการในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ กนอ.ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจากคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) ฉะนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ เพราะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องใช้เนื้อที่ในเขตประทานบัตรเหมืองแร่บางส่วนที่ทับคาบเกี่ยวกับบริเวณพื้นที่โครงการดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรได้ตามมาตรา ๙ ตรี[๒] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒ อย่างไรก็ดี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรนั้นจะกระทำได้เฉพาะเนื้อที่บางส่วนในเขตประทานบัตรเท่านั้นโดยลดจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวให้น้อยลงเท่าที่จำเป็น แต่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรให้หมดไปทั้งแปลงหาได้ไม่ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการเพิกถอนประทานบัตร ซึ่งมาตรา ๙ ตรี มิได้ระบุให้กระทำเช่นนั้นได้ ดังเช่นมาตรา ๙ ทวิ[๓] แห่งพระราชบัญญัติแร่ ฯลฯ ดังนั้น สำหรับเขตประทานบัตรของนาย

---

[๑] มาตรา ๙ ตรี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้

ในกรณีที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ มิได้

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] มาตรา ๙ ทวิ เมื่อปรากฏในภายหลังว่าได้ออกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ อธิบดีหรือรัฐมนตรีผู้ออกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือ

ภิญโญ พัฒนสิงห์ ซึ่งทับกับพื้นที่โครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดเต็มทั้งแปลงจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ให้หมดไปทั้งแปลงมิได้ แต่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยลดจำนวนเนื้อที่ให้น้อยลงได้เท่าที่จำเป็น ส่วนเขตประทานบัตรของบริษัท บี.เอส.เอ็ม.ซี.ไมนิ่ง จำกัด ซึ่งทับกับพื้นที่โครงการฯ เป็นบางส่วนนั้น (เนื้อที่ประมาณ ๓๓-๑-๒๐ ไร่ จากเนื้อที่ทั้งหมด ๒๖๗-๒-๔๖ ไร่) อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยหักจำนวนเนื้อที่ส่วนที่ทับกับพื้นที่โครงการฯ ออกได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๗

ใบอนุญาต แล้วแต่กรณี มีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวประทานบัตรหรือใบอนุญาตดังกล่าวมาแก้ไขให้ถูกต้อง หรือเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาตนั้นเสียได้

ในกรณีที่มีการแก้ไขหรือเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาตตามความในวรรคหนึ่ง ผู้ถืออาชญาบัตร ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับใบอนุญาตจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากการแก้ไขหรือเพิกถอนอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว ประทานบัตรหรือใบอนุญาตนั้นไม่ได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๘๙/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(กรณีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน)

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๗๔๙๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีนโยบายจะวางระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนขึ้นใหม่ โดยประมวลระเบียบและโครงการว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมไว้เป็นระเบียบเดียวกัน แต่มีปัญหาในการตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑๐)[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๖ ว่าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนให้ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นได้หรือไม่ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๑๐) ดังกล่าว อาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

นัยที่ ๑ ถ้าคำว่า “ตามประมวลกฎหมายนี้” ในมาตรา ๒๐ (๑๐) ขยายความทั้งคำว่า “การจัดที่ดิน” และคำว่า “เพื่อกิจการอื่น” ด้วย คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็ไม่อาจวางระเบียบหรือข้อบังคับครอบคลุมถึงการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นได้ คณะกรรมการจัดที่ดิน

---

[๑] มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ

(๒) วางแผนการถือครองที่ดิน

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แห่งชาติชอบที่จะวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เฉพาะที่เป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

นัยที่ ๒ เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมืองและควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา ๒๐ (๕) และ (๖) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ถ้าตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติย่อมมีอำนาจที่จะวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินของทบวงการเมืองอื่นหรือตามกฎหมายอื่นได้ด้วย ทั้งนี้ ต้องถือว่าคำว่า "ตามประมวลกฎหมายนี้" ในมาตรา ๒๐ (๑๐) ขยายความเฉพาะคำว่า "เพื่อกิจการอื่น"

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีมติให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมประชาสงเคราะห์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) แล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๑๐) ประกอบกับ (๕) และ (๖)[๒] แล้ว จะเห็นว่า เจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินต้องการให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจควบคุมดูแลการจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงมีอำนาจที่จะวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินของทบวงการเมืองอื่นหรือตามกฎหมายอื่นได้ แต่โดยเหตุที่กฎหมายอื่นที่มีอยู่ในขณะนี้ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินไว้เป็นการเฉพาะเรื่องมิได้มีบทบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่อาจลบล้างอำนาจของคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๗

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง หน้าที่การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ
(กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่เปลี่ยนแปลงเขตไปครอบคลุม
เขตสุขาภิบาลช้างเผือกบางส่วน)

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๗/๓๒๐๘๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๗ ความว่า กรมการปกครองได้รับรายงานจากจังหวัดเชียงใหม่ว่า ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๒๖ นั้น ทำให้โรงเรือนและที่ดินของบริษัทเชียงใหม่ธุรกิจ จำกัด ซึ่งค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่สุขาภิบาลช้างเผือกรวม ๗ ปี เป็นเงิน ๑,๐๐๗,๒๘๐ บาท เข้าอยู่ภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ทำให้เกิดปัญหาว่าหน้าที่ในการติดตามเรียกเก็บเงินค่าภาษีที่ค้างชำระควรจะเป็นของเทศบาลนครเชียงใหม่หรือของสุขาภิบาลช้างเผือก

กรมการปกครองมีความเห็นว่า เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดในกรณีมีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตลอดจนการติดตามภาษีค้างชำระว่าใครจะมีหน้าที่ในการจัดเก็บ แต่เมื่อได้พิจารณาตามความในมาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ แล้วกรมการปกครองเห็นว่าเทศบาลนครเชียงใหม่น่าจะมีหน้าที่ในการติดตามเรียกเก็บเงินค่าภาษีค้างชำระตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นวันที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นต้นไป โดยนำความในวรรคสองของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมการปกครองจึงได้หารือว่า ความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แล้วมี

---

[๑] มาตรา ๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อาจจัดตั้งสุขาภิบาลใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ตามความในวรรคก่อน ให้พ้นจากสภาพแห่งสุขาภิบาล นับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลนั้นเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของสุขาภิบาลเดิมให้โอนเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในขณะเดียวกันนั้นด้วย และบรรดาข้อบังคับสุขาภิบาลที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วก็คงให้ใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการตราเป็นเทศบัญญัติขึ้นใหม่

ความเห็นว่า กรณีปัญหาที่หารือมาเป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ตามมาตรา ๑๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ โดยขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ให้กว้างขวางขึ้นคลุมพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลช้างเผือก มิใช่เป็นการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลนครตามมาตรา ๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลพ.ศ.๒๔๙๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑[๔] แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แต่อย่างใดดังนั้น สุขาภิบาลช้างเผือกจึงยังคงอยู่และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ฯ และเมื่อพิจารณามาตรา ๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๘ แล้ว จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลช้างเผือกมีอำนาจและหน้าที่เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากบริษัทเชียงใหม่ธุรกิจ จำกัด ที่ค้างชำระ เพราะเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นในขณะที่ยังอยู่ในเขตสุขาภิบาล และสิทธิเรียกร้องในหนี้ภาษีอากรที่ค้างชำระเป็นสิทธิในทรัพย์สินของสุขาภิบาลช้างเผือกซึ่งมีอยู่แต่เดิมก่อนเปลี่ยนแปลงเขตสุขาภิบาลหาได้โอนตามเขตที่ดินมาเป็นของเทศบาลนครเชียงใหม่ด้วยไม่ และเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ไม่มีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระเพราะภาษีที่ค้างนั้นเกิดในขณะที่โรงเรือนและที่ดินอยู่ในเขตสุขาภิบาลช้างเผือกซึ่งหน้าที่จัดเก็บเป็นของสุขาภิบาลช้างเผือก เทศบาลนครเชียงใหม่คงมีอำนาจและหน้าที่ในการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๗ จากบริษัทเชียงใหม่ธุรกิจ จำกัด ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๒๖ มีผลใช้บังคับเป็นต้นไป เท่านั้น

---

[๒] มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคก่อน หมดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

ฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔] มาตรา ๑๑ เทศบาลนครได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

[๕] มาตรา ๔ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้

ให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

[๖] มาตรา ๔ ภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตสุขาภิบาลใด ให้สุขาภิบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

[๗] มาตรา ๔ ภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง การชำระเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจ

(ปัญหารัฐวิสาหกิจจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่)

เดิมกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๑๒/๑๗๒๒ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๑๔๗๖ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔ กำหนดในหลักการว่า รัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วยและตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ภาค ๑ มาตรา ๙ กำหนดว่า ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเข้าใจว่าตนเองไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเพราะมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจนิติบุคคลหรือมีที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุ หรืออาคารและสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ในที่ดินของที่ราชพัสดุ หรือได้รับโอนกิจการมาจากทางราชการ และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่เคยเรียกประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่รัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งมีลักษณะเดียวกันต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจเป็นไปในแนวเดียวกัน กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า

๑. ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลมีที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ใครเป็นผู้เสีย

๒. ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลมีอาคารและสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ใครเป็นผู้เสีย

๓. ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลมีที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ใครเป็นผู้เสีย

๔. ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลมีอาคารและสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ใครเป็นผู้เสีย

๕. ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่รับโอนกิจการมาจากทางราชการ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ใครเป็นผู้เสีย

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๒/๒๒๖๒๗ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมว่า กรณีที่กระทรวงการคลังหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีปัญหาการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่กำลังประสบอยู่ ๓ กรณี คือ โรงงานน้ำตาล (โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี โรงงานน้ำตาลลำปาง และโรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์) กรมโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานกระดาษ (โรงงานกระดาษบางปะอิน) กรมโรงงานอุตสาหกรรม และการประปาส่วนภูมิภาค(การประปาอรัญประเทศ และการประปาลำปาง) ดังนี้

๑. กรณีโรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรมโรงงานอุตสาหกรรมหารือกรมธนารักษ์ตามหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๘/๑๐๙๑๘ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๒๓ ว่า โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี โรงงานน้ำตาลลำปาง และโรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์ มิได้เป็นนิติบุคคลแต่เป็นหน่วยงานสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรมรวมเรียกว่า โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่โรงงานน้ำตาลทั้งสามใช้ประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุถือครองโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายเพราะเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๕/๑๘๔๙ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๔ ตอบข้อหารือของกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่โรงงานน้ำตาลทั้งสามใช้ประโยชน์ในกิจการของโรงงานและถือครองโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นที่ราชพัสดุ จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐบาลซึ่งได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒)

๒. กรณีโรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม

กระทรวงมหาดไทยหารือกระทรวงการคลังตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๒/๑๒๖๙๔ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๔ ว่า โรงงานกระดาษบางปะอินควรได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ เพียงใด ซึ่งกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ได้ตอบข้อหารือตามหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๒/๓๖๔๙๒ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ว่า รัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย ดังนั้น กรณีโรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม (โรงงานกระดาษบางปะอิน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก.๐๔๐๑/๑๑๓๘ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ หารือกรมธนารักษ์ในปัญหาเดียวกันกับที่กระทรวงมหาดไทยได้หารือกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๕/๑๔๘๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๕ ตอบข้อหารือว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งโรงงานกระดาษบางปะอิน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ใช้ในกิจการของโรงงาน เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒)

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๒/๙๑๖๔ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงกระทรวงการคลัง ความว่า ได้รับรายงานจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยาว่า โรงงานกระดาษบางปะอิน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไม่ยอมยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอ้างความเห็นกรมธนารักษ์ว่า โรงงานกระดาษบางปะอินเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐบาลจึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒) ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า โรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม (โรงงานกระดาษบางปะอิน) เป็นรัฐวิสาหกิจ ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔ และตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่ได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบตามหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๒/๓๖๔๙๒ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ การที่กรมธนารักษ์วินิจฉัยขัดแย้งกับการวินิจฉัยของกระทรวงการคลังและมติคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมไม่ถูกต้อง กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้กระทรวงการคลังสั่งการให้กรมธนารักษ์ทบทวนความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้และแจ้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบด้วย เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้พิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

๓. กรณีการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาคจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้รับโอนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาไปตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เทศบาลตำบลอรัญประเทศได้ส่งใบแจ้งการประเมินให้การประปาส่วนภูมิภาคชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินย้อนหลัง ๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๕) แต่การประปาส่วนภูมิภาคชี้แจงว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดินซึ่งการประปาอรัญประเทศครอบครองใช้ประโยชน์โดยผลของกฎหมายต่อเนื่องมาจากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทยและกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีฐานะเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้น ดังนั้น การประปาส่วนภูมิภาคจึงมิใช่ผู้รับประเมินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๐ ต่อมาเทศบาลตำบลอรัญประเทศได้แจ้งให้การประปาส่วนภูมิภาคทราบว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเดิมเป็นของกระทรวงทบวงกรม

ของรัฐแต่ต่อมาได้โอนโดยกฎหมายให้เป็นทรัพย์สินของการประปาซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ทรัพย์สินต่าง ๆ ของการประปาส่วนภูมิภาคอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีทั้งสิ้น และในกรณีที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงงานหรือสิ่งปลูกสร้างต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแต่ถ้าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดินการประปาส่วนภูมิภาคเช่าจากกรมธนารักษ์ กรมธนารักษ์ต้องเป็นผู้รับประเมินมีหน้าที่ชำระค่าภาษี ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้ชี้แจงว่าตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ ได้บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ทั่วไป และตามพระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันมีฐานะเป็น "ที่ราชพัสดุ" ให้แก่การประปาส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ดังนั้น ทรัพย์สินซึ่งการประปาอรัญประเทศครอบครองใช้ประโยชน์จึงยังคงมีฐานะเป็น "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้น

เทศบาลเมืองลำปางได้เรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากการประปาส่วนภูมิภาคโดยอ้างว่า ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการประปาลำปาง จังหวัดลำปาง ได้เช่าจากเทศบาลเมืองลำปาง มิใช่เป็นที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลและหรือเป็นรัฐวิสาหกิจและไม่ได้มีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นกรณีพิเศษให้ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ วรรคสอง เช่นเดียวกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งเรื่องนี้การประปาส่วนภูมิภาคได้ชี้แจงว่า อาคารดังกล่าวได้ก่อสร้างโดยเงินงบประมาณของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ก่อนที่จะมีการก่อตั้งการประปาส่วนภูมิภาค และการประปาฯ ได้ครอบครองใช้ประโยชน์ต่อเนื่องจากกรมโยธาธิการ โดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ ดังนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวจึงมีฐานะเป็น "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้น ส่วนปัญหาที่อาคารดังกล่าวมิได้ตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุนั้น มิได้ทำให้อาคารราชพัสดุสิ้นสภาพการเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด โดยอ้างความเห็นของกรมธนารักษ์ซึ่งได้ตอบข้อหารือการประปาส่วนภูมิภาคไว้ว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินที่กรมโยธาธิการหรือกรมอนามัยครอบครองใช้ประโยชน์เพื่อกิจการประปาและต่อมาการประปาส่วนภูมิภาคได้ครอบครองใช้ประโยชน์ต่อเนื่องมาโดยผลของกฎหมาย อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินของบุคคลอื่นโดยใช้งบประมาณของกรมโยธาธิการหรือกรมอนามัย อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินโดยใช้งบประมาณเงินกู้หรือการยกให้ของกรมโยธาธิการหรือกรมอนามัยดำเนินการแต่ยังไม่แล้วเสร็จและมาแล้วเสร็จในช่วงเป็นการประปาส่วนภูมิภาค เป็นที่ราชพัสดุ

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๗/๑๑๘๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ความว่า ตามที่หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ขอหารือเกี่ยวกับการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของการประปาส่วนภูมิภาครวม ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุและการประปาส่วนภูมิภาคเข้าใช้ประโยชน์โดยกระทรวงการคลังไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน กระทรวงการคลัง หรือการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่

(๒) กรณีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเป็นของการประปาส่วนภูมิภาค แต่ตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเช่าหรือมิได้เช่าจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังหรือการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่

ในเรื่องนี้กรมการปกครองได้หารือกรมอัยการแล้ว มีความเห็นสอดคล้องกันว่า

(๑) กรณีที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่ใช้ในกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมีสภาพนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลนั้น ไม่ถือว่าทรัพย์สินดังกล่าวใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ จึงไม่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของทรัพย์สินจึงต้องเป็นผู้เสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) กรณีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปาส่วนภูมิภาค แต่ที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาคในฐานะเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง ต้องเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่กำลังประสบปัญหาทั้งสามกรณีนั้นต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลังพร้อมด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง กรมธนารักษ์ กรมสรรพากรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงการคลังเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติหลายครั้ง รวมทั้งได้มีการเสนอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นหลายกรณีเช่นกัน โดยแต่เดิมนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การของรัฐบาลต่าง ๆ เมื่อ พ.ศ.๒๔๙๗[๑] ว่า “บรรดาทรัพย์สินขององค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งมิได้ใช้เพื่อกิจการปกติขององค์การนั้น ต้องเสียภาษี” ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๑๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังว่า สำนักงาน

---

[๑] หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ มท.๑๐๘๕๕/๒๔๙๗ คค.๑๐๔๕๖/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๙๗

ธนาคารออมสินและบ้านพักของธนาคารรวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสินอยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยว่า[๒] ทรัพย์สินของธนาคารออมสินเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล และสำนักงานธนาคารออมสินและสาขาซึ่งปฏิบัติกิจการของรัฐบาล รวมทั้งบ้านพักของธนาคารออมสินที่ปลูกสร้างขึ้นให้พนักงานธนาคารอยู่อาศัยเพื่อปฏิบัติกิจการของธนาคารซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกิจการของธนาคาร ย่อมเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาล ธนาคารออมสินจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

ใน พ.ศ.๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดินเกี่ยวกับสำนักงานธนาคารออมสินว่า สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักพนักงานธนาคารออมสินรวมตลอดถึงสาขาของธนาคารออมสิน อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ เห็นชอบด้วยกับกระทรวงการคลังว่า “สำนักงานธนาคารออมสินและบ้านพักพนักงานธนาคารออมสินรวมตลอดถึงสาขาธนาคารออมสิน ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕”

ใน พ.ศ.๒๕๒๓ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็นว่า[๓] องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทเดียวกับธนาคารออมสินจึงย่อมไม่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๘

ต่อมาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาทำนองเดียวกันเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ก็ได้ให้ความเห็นว่า[๔] การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยได้อ้างมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ และความเห็นของคณะกรรมการนี้ในปัญหาขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

---

[๒] บันทึก เรื่อง ภาษีโรงเรือนและที่ดินเกี่ยวกับสำนักงานธนาคารออมสินส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมหนังสือ ที่ สร.๐๘๐๒/๔๗๙๐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม

[๓] บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๓๔๐๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๓

[๔] บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่) ส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมหนังสือ ที่ สร๐๖๐๑/๕๖๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๒๔

ในปัญหาเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า บรรดาทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคน่าจะถือว่าเป็นของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะอันเข้าข่ายได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ เป็นเรื่องเฉพาะของธนาคารออมสิน จึงขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติในเรื่องนี้ให้แน่ชัดอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ว่า ในหลักการรัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔ แล้ว มีรัฐวิสาหกิจบางแห่ง คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และ ร.ส.พ. ได้เสนอผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๖ ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคมร่วมกันพิจารณาว่าจะแก้ไขปัญหานี้ด้วยวิธีการทางบริหารได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งกระทรวงทั้งสามร่วมกันพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า โดยหลักการตามกฎหมายแล้วรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเสนอทางแก้ปัญหาโดยให้รัฐวิสาหกิจที่ค้างชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินผ่อนชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินได้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่าเป็นปัญหายืดเยื้อมานานและคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเกี่ยวกับเรื่องนี้มาแล้วหลายครั้ง และในครั้งสุดท้ายคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ ว่า

“๑. ในหลักการรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการสมควรได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รับไปพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตามหลักการดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒. สำหรับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินและยังค้างชำระภาษีอยู่ ให้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตั้งแต่ปีภาษี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔) เป็นต้นไปสำหรับกรณีที่มีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษีก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๔ ในรัฐวิสาหกิจที่ถูกประเมินดำเนินการปลดภาษีที่ถูกประเมินตามความในมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อไป”

จากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ นี้ จึงกล่าวได้ว่าปัญหาการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นที่ยุติแล้วตามมติของคณะรัฐมนตรีกล่าวคือ จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อให้ได้ความชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจใดบ้างจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จะพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังในเรื่องนี้ต่อไปอีก

สำหรับการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น หน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจสมควรเสนอปัญหาให้ผู้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรับทราบ เพื่อที่จะได้มีการแก้ไขไปในคราวเดียวกัน และเมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินฉบับใหม่แล้ว ปัญหาการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจจะได้หมดสิ้นไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๙/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงป่าหรือการปลูกสร้างสวนป่าใน เขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ปัญหาตามมาตรา ๖ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓)

กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่กษ ๐๗๐๗/๑๒๔๐๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากกรมป่าไม้ได้รับรายงานจากกองอนุรักษ์สัตว์ป่าและกองอุทยานแห่งชาติว่า พื้นที่ป่าภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือในเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนถูกราษฎรบุกรุกทำลายจำเป็นต้องปลูกป่าทดแทนในพื้นที่เสื่อมโทรม แต่ไม่มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีนี้โดยเฉพาะ จึงได้มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาวางระเบียบการปลูกสร้างสวนป่าเขตอุทยานแห่งชาติและในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปแต่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นขัดแย้งกัน กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติเป็นหลัก ดังนั้นการปลูกป่าเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันรักษาป่าจึงไม่น่าจะขัดกับกฎหมายแต่อย่างใด การตีความน่าจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและการปฏิบัติรวมถึงนโยบายหรือมาตรการด้านบริหารด้วยไม่ใช่ตีความตามถ้อยคำของตัวบทกฎหมายแต่อย่างเดียว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ในขณะนั้นสภาพป่าโดยทั่วไปยังอุดมสมบูรณ์มาก ผู้ร่างกฎหมายมุ่งประสงค์เพื่อรักษาทิวทัศน์อันสวยงามและสงวนสภาพธรรมชาติเดิมไว้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนหรือเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าชนิดต่าง ๆ อย่างสงบ ไม่ประสงค์ให้บุคคลใดเข้าไปรบกวนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติไปจากเดิม แม้แต่การปลูกเสริมป่าธรรมชาติให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม จึงไม่ได้คำนึงถึงว่าจะต้องปลูกป่าเสริมป่าธรรมชาติที่สมบูรณ์อยู่แล้วในขณะนั้นหรือปลูกสร้างสวนป่าขึ้นใหม่ในภายหน้า และในกฎหมายไม่ได้บัญญัติยกเว้นให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปลูกบำรุงป่าหรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าว่าจะกระทำได้เพียงใดอย่างไร หรือไม่ ไว้โดยชัดแจ้ง ต่อมาเมื่อป่าถูกทำลายลงก่อนหรือภายหลังจากได้ประกาศกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติหรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมลงแล้ว และมีความจำเป็นต้องปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมตามนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน การปลูกป่าตามหลักวิชาการป่าไม้เท่าที่กรมป่าไม้

ถือปฏิบัติตลอดมาได้ใช้วิธีปลูกสร้างสวนป่าโดยผ่านขั้นตอนการตัดฟันชักลากไม้ที่เหลืออยู่เดิมในป่าที่เสื่อมโทรมออกมาใช้ประโยชน์เสียก่อน แล้วจึงแผ้วถางป่าและเผาริบทำความสะอาดพื้นที่เสียก่อนแต่การปลูกป่าแบบปลูกเสริมป่าธรรมชาติอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่มีช่องทางที่จะวางระเบียบเพื่อทำการปลูกสร้างสวนป่าในพื้นที่ดังกล่าวได้นอกจากจะแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้ชัดแจ้งเสียก่อน ประกอบกับการปลูกป่าถือว่าเป็นการบำรุงป่าทางวิชาการไม่ใช่เป็นมาตราการป้องกันรักษาป่าหรือเสริมสร้างป่าเพราะถูกทำลายลง นอกจากนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและได้บัญญัติเป็นบทยกเว้นให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำได้หรือไม่โดยเฉพาะ จึงต้องวินิจฉัยตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดด้วยจึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายทั้งสองฉบับ ที่ประสงค์ให้รักษาทิวทัศน์อันสวยงามและธรรมชาติเดิมไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนและเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าตามธรรมชาติอย่างแท้จริงไม่ประสงค์ให้เปลี่ยนป่าธรรมชาติเป็นป่าปลูกไม้ชนิดเดียวล้วน ๆ จนทำให้สัตว์ป่าอาศัยอยู่ไม่ได้

เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้ กรมป่าไม้จึงขอเรียนหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามประเด็น ดังนี้

๑. กรมป่าไม้หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘[๑] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ออกระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติได้เพียงใดหรือไม่ หากอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๖[๒] เพียงใด หรือไม่ เพราะเหตุใด

๒. กรมป่าไม้จะวางระเบียบอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อใช้ปฏิบัติขึ้นใหม่ จะขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ เพียงใด หรือไม่

---

[๑] มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนาจรหรือพักอาศัยหรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

[๒] มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้ประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

๓. การบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าของผู้รับสัมปทานทำไม้ ซึ่งจะต้องดำเนินการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสัมปทานตามหน้าที่เพราะเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของสัญญาสัมปทานในพื้นที่ป่าที่ได้ประกาศกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ป่าสัมปทาน ผู้รับสัมปทานจะดำเนินการตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐[๓] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้เพียงใด อย่างไร หรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้วมีความเห็น ดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง ที่หารือว่า กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ออกระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติได้เพียงใด หรือไม่ และหากอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติจะขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เพียงใด หรือไม่ นั้นโดยที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาป่าให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๖[๔] และเหตุผล[๕] ในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ที่ห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติเดิมของอุทยานแห่งชาติ แต่มิได้มีบทบัญญัติมาตราในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ที่ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเพื่อบำรุงรักษาป่า ดังนั้นการปลูกป่าในบริเวณที่ถูกทำลายไปในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติเดิมจึงกระทำได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๙[๖] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่การปลูกสร้างสวนป่าหรือการบำรุงป่าโดยวิธีอื่นที่มิใช่เป็นการปลูกป่าให้เป็นไปตามสภาพธรรมชาติย่อม

---

[๓] มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แต่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับให้คงใช้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๕] หมายเหตุ:-เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ป่าและภูเขาให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

กระทำมิได้เพราะขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ที่จะคุ้มครองรักษาป่าให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมตามที่กล่าวข้างต้น

ส่วนข้อที่หารือว่า หากจะอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ จะขัดต่อมาตรา ๖ หรือไม่ เห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อมาตรา ๖ ก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะต้องด้วยข้อห้ามตามมาตรา ๑๖ (๔)[๗] ที่ห้ามบุคคลทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย อย่างไรก็ตาม สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นมาตรา ๑๘[๘] ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี และคำว่า"ดูแลรักษา"ในมาตรา ๑๙ นี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า "รักษา" ไว้ว่า "ระวัง, ดูแล, ป้องกัน, เยียวยา" และได้ให้ความหมายของคำว่า "เยียวยา" ไว้ว่า "ทำให้ดีขึ้น" ดังนั้น เมื่อคำว่า "รักษา" หมายความถึงการทำให้ดีขึ้นแล้ว การปลูกป่าโดยวิธีปลูกเสริมลงในป่าที่ถูกทำลายในเขตอุทยานแห่งชาติให้มีสภาพดีขึ้นเหมือนสภาพเดิมจึงย่อมกระทำได้ตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ อนึ่ง การดูแลรักษานี้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๙[๙] ให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้สั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้ทำนองเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

ปัญหาที่สอง ที่หารือว่า กรมป่าไม้จะวางระเบียบอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะขัดต่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ เพียงใด หรือไม่ นั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะไม่มีบทบัญญัติโดยตรงให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ในการวางระเบียบอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ก็ตาม แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามการปลูกป่าในเขตรักษา

---

[๗] มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดินหิน กรวดหรือทราย

ฯลฯ ฯลฯ

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๙] มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

พันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้น ถ้าเป็นการปลูกป่าโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในลักษณะที่ไม่ขัดต่อข้อห้ามตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว กรมป่าไม้อาจวางระเบียบในทางบริหารให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าส่วนที่ถูกทำลาย เพื่อรักษาสัตว์ป่าและรักษา ความงามตลอดจนคุณค่าตามธรรมชาติไว้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ได้

ปัญหาที่สาม ที่หารือว่า การบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าของผู้รับสัมปทานทำไม้ซึ่งจะต้องปลูกป่าทดแทนในเขตป่าสัมปทานตามหน้าที่เพราะเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของสัญญาสัมปทานในพื้นที่ป่าที่ได้ประกาศกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติทับพื้นที่ป่าสัมปทาน ผู้รับสัมปทานจะดำเนินการตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เพียงใด อย่างไร หรือไม่ นั้น การปลูกป่าทดแทนในเขตป่าสัมปทานซึ่งได้รับสัมปทานก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติใช้บังคับ ผู้รับสัมปทานย่อมทำได้ภายในเงื่อนไขของสัมปทานโดยได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เฉพาะการดำเนินการตามเงื่อนไขในสัมปทานเท่านั้น แต่การดำเนินการใด ๆ ที่มิได้อยู่ในเงื่อนไขของสัมปทานก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๗

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๗/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุและอาคาร ๖๐ คูหาที่ปลูกสร้าง ให้เอกชนเช่าที่จังหวัดพิษณุโลกเนื่องจากเหตุเพลิงไหม้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ (ปัญหามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ (การเคหะแห่งชาติ))

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๒๙๕๑๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้รับรายงานจากกรมธนารักษ์ว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ พล ๔๒๓ (๒๔๐๗) ถนนเอกาทศรฐ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. เนื่องจากได้เกิดอัคคีภัยรายใหญ่ในบริเวณตลาดจังหวัดพิษณุโลกเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๐ กรมประชาสงเคราะห์จึงต้องเข้าไปช่วยทางจังหวัด โดยการจัดสร้างที่พักอาศัยขึ้นเพื่อช่วยเหลือราษฎรที่เดือดร้อน ทางจังหวัดจึงได้จัดบางส่วนของที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๒๔๐๗ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งสงวนไว้ใช้ในราชการของกรมที่ดิน และได้รับความยินยอมจากกรมที่ดินให้ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้าง กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการขอตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ แล้วดำเนินการปลูกสร้างอาคารตึกแถวจำนวน ๖๐ คูหา บนที่ราชพัสดุดังกล่าว เมื่อสร้างเสร็จก็มอบให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้เช่า ตลอดจนควบคุมดูแลและเก็บค่าเช่าส่งกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งค่าเช่าดังกล่าวได้นำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมด การใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวนี้ไม่เกี่ยวกับสำนักงานอาคารสงเคราะห์แต่อย่างใด เป็นการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์

๒. ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นและกำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑)[๑] ว่า ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดของกรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์

---

[๑] ข้อ ๕ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้และความรับผิดของส่วนราชการและหน่วยงานดังต่อไปนี้ ให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๑) กรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์

(๒) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๘๕

ให้แก่การเคหะแห่งชาติ กรมธนารักษ์จึงได้แจ้งให้จังหวัดพิษณุโลกแจ้งการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นผู้รับโอนกิจการอาคารจำนวน ๖๐ คูหา ที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๒๔๐๗ จากกรมประชาสงเคราะห์ ไปจัดทำสัญญาเช่าและชำระค่าเช่าอาคารดังกล่าวต่อไป

๓. จังหวัดพิษณุโลกได้มีหนังสือ ที่ พล ๐๐๐๓/๕๕๑๘ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๗ แจ้งกรมธนารักษ์สรุปได้ว่า จังหวัดได้แจ้งให้การเคหะแห่งชาติไปชำระค่าเช่าอาคารราชพัสดุดังกล่าวแล้ว แต่การเคหะแห่งชาติได้ชี้แจงว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหาที่ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว ได้ดำเนินการจัดสร้างโดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งขึ้นหรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนการใช้งบประมาณในการปลูกสร้างนั้น รัฐบาลตั้งงบประมาณตัดยอดให้สำนักงานอาคารสงเคราะห์เป็นทุนหมุนเวียน รายได้ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ที่เหลือก็จะนำไปลงทุนจัดสร้างอาคารต่อไป อาคารจึงเป็นทรัพย์สินของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ราชพัสดุแปลงนี้การเคหะแห่งชาติได้ใช้ประโยชน์อยู่ก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงใช้ที่ดินได้ต่อไปโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔[๒] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว จังหวัดจึงไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้ เห็นควรทำความตกลงกันให้ยุติในเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิในการจัดหาผลประโยชน์ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้เสียก่อนจึงค่อยให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

๔. กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๔.๑ ข้อโต้แย้งของการเคหะแห่งชาติที่ว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหาได้ดำเนินการจัดสร้างโดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและด้วยเงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลตั้งงบประมาณตัดยอดให้ อาคารจึงเป็นทรัพย์สินของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ นั้น ข้ออ้างดังกล่าวน่าจะขัดกับข้อเท็จจริง เพราะกรมประชาสงเคราะห์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๗/๒๘๗๕๙ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๓ แจ้งกรมธนารักษ์ว่า เงินที่นำมาปลูกสร้างอาคารนี้ได้มาจากการตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัย และค่าเช่าที่ได้จากการจัดให้เช่าอาคารได้นำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมด การใช้ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ไม่เกี่ยวแก่สำนักงานอาคารสงเคราะห์แต่อย่างใด ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงเห็นว่า เมื่ออาคารดังกล่าวได้ปลูกสร้างด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อาคารดังกล่าวจึงเป็นอาคารราชพัสดุ ซึ่งต้องนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง อาคารนี้

---

[๒] ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

ได้ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเช่นกัน อาคารจึงตกเป็นส่วนควบของที่ดินด้วยมาตรา ๑๐๗[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาคารจึงหาใช่ทรัพย์สินของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งจะต้องโอนไปเป็นของการเคหะแห่งชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวไม่ และต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว อาคารดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๔.๒ สำหรับประเด็นข้อที่ว่า ที่ดินแปลงนี้การเคหะแห่งชาติได้ใช้ประโยชน์อยู่แล้วก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมีสิทธิใช้ที่ดินต่อไปโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ตามนัยข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวนั้น เห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวหมายความเฉพาะการปกครองดูแลหรือใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ เช่น เป็นที่ตั้งที่ทำการสำนักงาน บ้านพัก เป็นต้น เท่านั้นที่มิต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ หาได้หมายรวมถึงเรื่องการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งส่วนราชการอื่นหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ด้วยไม่ ดังนั้น ข้ออ้างของการเคหะแห่งชาติดังกล่าวจึงน่าจะไม่ถูกต้อง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ แต่โดยเหตุที่เรื่องนี้เป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมาย เพื่อได้ให้ข้อยุติที่ถูกต้อง จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหาที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินจะเป็นอาคารราชพัสดุหรือไม่ และการใช้ที่ดินราชพัสดุของการเคหะแห่งชาติโดยนำไปปลูกสร้างอาคารให้เอกชนเช่าอยู่ก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ จะมีสิทธิ์ใช้ต่อไปโดยไม่ต้องเช่าตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ได้หรือไม่

---

[๓] มาตรา ๑๐๗ ส่วนควบของทรัพย์นั้น คือส่วนซึ่งว่าโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ย่อมเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจจะแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย หรือทำบุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรง

ใครเป็นเจ้าของทรัพย์อันใด ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์อันนั้น

[๔] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณา ข้อหารือของกระทรวงการคลังและได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ข้อหารือที่ว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหา ที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุที่จังหวัดพิษณุโลกด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จะเป็นอาคารราชพัสดุหรือไม่นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเอกสารหลักฐานซึ่งผู้แทนดังกล่าวส่งมาประกอบการพิจารณาว่า เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๐๐ ได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นที่ตลาดจังหวัดพิษณุโลกเป็นเหตุให้อาคารบ้านเรือนและตลาดร้านค้าของราษฎรได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ทางราชการได้เข้าไปให้การช่วยเหลือ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๐๐ อนุมัติโครงการบูรณะปรับปรุงเขตเพลิงไหม้รวม ๔ ประการ คือ

ก. สร้างสะพานข้ามแม่น้ำเชื่อมชุมชนในบริเวณเมืองให้ติดต่อกันสะดวกยิ่งขึ้น เพราะสะพานข้ามแม่น้ำที่มีอยู่ในขณะนั้นแคบ และสะพานที่กรมทางหลวงแผ่นดินสร้างให้นั้นเป็นสะพานสำหรับทางหลวงแผ่นดิน อยู่ห่างจากชุมนุมชนประมาณ ๖ กิโลเมตร ไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้สัญจรไปมา ทั้งนี้ ควรมอบให้กรมโยธาเทศบาลรับไปดำเนินการภายในวงเงิน ๕ ล้านบาท

ข. ปรากฏว่าการประปาทางฝั่งซ้ายยังไม่มี สมควรจะได้จัดสร้างการประปาขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สอย ภายในวงเงิน ๓ ล้าน ๕ แสนบาท

ค. สมควรจะได้พิจารณาจัดสร้างอาคารตึกแถว ๒ ชั้นขึ้นในบริเวณตลาดในที่ดินราชพัสดุและที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวน ๑๐๐ ห้อง ภายในวงเงิน ๓ ล้าน ๕ แสนบาท เพื่อให้ประชาชนที่ถูกเพลิงไหม้ได้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ

ง. สร้างและบูรณะถนนตามที่จะวางผังเมืองใหม่เพื่อให้สะดวกแก่การคมนาคมต่อไป ภายในวงเงิน ๕ ล้านบาท

ทั้งนี้ มอบให้กระทรวงมหาดไทยรับไปจัดทำโครงการในเรื่องนี้ส่งกระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป และอนุมัติให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ภายในวงเงิน ๑๕ ล้านบาท ให้ด้วย

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณะปรับปรุงเขตเพลิงไหม้จังหวัดพิษณุโลกประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ขึ้น เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น และในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ในเขตเพลิงไหม้นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๐๐ อนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังว่า การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวจำนวนเงิน ๓ ล้าน ๕ แสนบาท เป็นรายการรีบด่วนซึ่งควรจะได้ดำเนินการก่อน จึงให้จ่ายจากเงินคงคลังแล้วตั้งงบประมาณชดใช้ต่อไป ส่วนรายการอื่นไม่เข้าอยู่ในลักษณะที่จะพึงจ่ายจากเงินคงคลัง ควรรอไว้ในคราวขอตั้งงบประมาณปีต่อไป

ในการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์นี้กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้กรมโยธาธิการ (กรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น)ดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างโดยเรียกประกวดราคา และห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลดำรงค์ก่อสร้างประมูลได้ในวงเงิน ๒,๘๕๐,๐๐๐ บาท โดยปลูกสร้างเป็นตึกแถวสองชั้น ๕๓ คูหา และตึกแถวสามชั้น ๓ คูหา ลงบนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๒๔๐๗ ซึ่งเดิมสงวนไว้ใช้ในราชการของกรมที่ดินและได้รับความยินยอมจากกรมที่ดินให้ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้าง สำหรับเงินที่ใช้ในการก่อสร้างนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเบิกจ่ายต่อไป และเนื่องจากมีเงินเหลือจากการก่อสร้างรายนี้ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์เพิ่มเติมที่บริเวณก่อสร้างเดิมเป็นอาคารตึกแถวสองชั้นอีก ๔ คูหา รวมเป็นอาคารทั้งหมด ๖๐ คูหา

ดังนั้น อาคาร ๖๐ คูหาที่จังหวัดพิษณุโลกนี้ จึงฟังได้ตามคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเอกสารหลักฐานดังกล่าวข้างต้นว่า กรมประชาสงเคราะห์ได้สร้างขึ้นโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ตามอำนาจหน้าที่ที่กรมประชาสงเคราะห์มีอยู่ในขณะนั้นโดยปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุ เมื่อปลูกสร้างเสร็จแล้วกรมประชาสงเคราะห์ได้มอบให้จังหวัดพิษณุโลกเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้เช่าตลอดจนเก็บค่าเช่าส่งกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งค่าเช่าดังกล่าวกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงถือได้ว่ากรมประชาสงเคราะห์ได้ปลูกสร้างอาคาร ๖๐ คูหา โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและได้ใช้ประโยชน์ราชการตามอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ตั้งแต่นั้นมา มิใช่เป็นการดำเนินการจัดสร้างโดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์โดยรัฐบาลตั้งงบประมาณตัดยอดให้เป็นทุนหมุนเวียนดังข้ออ้างของการเคหะแห่งชาติ ฉะนั้น อาคารดังกล่าวจึงเป็นสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลซึ่งปลูกสร้างลงบนที่ราชพัสดุ เมื่ออาคารดังกล่าวได้ปลูกสร้างขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๐ ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ จึงต้องนำกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมาใช้บังคับ คือ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งทรงเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กำหนดให้นำที่ดินของหลวงรวมทั้งสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียทางเดียวและให้เป็นผู้ปกครองรักษาด้วย ส่วนการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ได้มีระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับ ตามระเบียบดังกล่าวแม้จะไม่ได้มีคำนิยามคำว่า “สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ” ไว้ชัดเจนเหมือนคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ”[๕] ก็ตาม แต่ก็มีการกล่าวถึงสิ่ง

---

[๕] ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

ปลูกสร้างราชพัสดุไว้ เช่นในข้อ ๑๐[๖] กำหนดเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ปลูกสร้างขึ้นในที่ดินของเอกชนนอกจากที่ดินราชพัสดุ ก็ให้ขึ้นทะเบียนไว้โดยเฉพาะตามแบบทะเบียนที่ได้กำหนดไว้ท้ายระเบียบ แสดงให้เห็นว่าสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ได้ปลูกสร้างลงบนที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินราชพัสดุ ก็ต้องขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลังตามระเบียบดังกล่าวทั้งสิ้น ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับอาคาร ๖๐ คูหาที่จังหวัดพิษณุโลกนี้ จึงต้องปฏิบัติตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ กล่าวคือขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลังด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวย่อมอยู่ในความดูแลปกครองและถือกรรมสิทธิ์ในนามของกระทรวงการคลังตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว อาคาร ๖๐ คูหาที่จังหวัดพิษณุโลกจึงเป็นที่ราชพัสดุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีปัญหา ต่อมาแม้จะมีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีความมุ่งหมายจะสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางในเรื่องที่อยู่อาศัยจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่างๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน และได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑)[๘] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ให้แก่การเคหะแห่งชาติก็ตาม แต่เมื่ออาคารที่จังหวัดพิษณุโลกนี้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ อาคารที่การเคหะแห่งชาติได้รับโอนจากกรมประชาสงเคราะห์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงได้รับโอนเพียงการดูแลปกครองและใช้ประโยชน์อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุรวมทั้งสิทธิ หนี้และความรับผิดของกรมประชาสงเคราะห์มาดำเนินกิจการอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์และอำนาจของการเคหะแห่งชาติ ตามข้อ ๓[๙] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓

---

๒. ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมิใช่เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

[๖] ข้อ ๑๐ สิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ปลูกสร้างขึ้นไว้ในที่ดินของเอกชนนอกจากที่ดินราชพัสดุ ให้ขึ้นทะเบียนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินของเอกชนไว้โดยเฉพาะตามแบบทะเบียนหมายเลข ๒ ท้ายระเบียบการนี้

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๙] ข้อ ๓ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๘[๑๐] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๓๑๖) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ต่อไป เมื่อการเคหะแห่งชาติได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ จึงคงมีสิทธิปกครองดูแลและประโยชน์ต่อไปตามข้อ ๒๔[๑๑] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

๒. ส่วนข้อหารือที่ว่า การใช้ที่ราชพัสดุของการเคหะแห่งชาติโดยนำไปปลูกสร้างอาคารให้เอกชนเช่าอยู่ก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ การเคหะแห่งชาติจะมีสิทธิใช้ต่อไปโดยไม่ต้องเช่าตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ได้หรือไม่

---

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(๔) ปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม

[๑๐] ข้อ ๘ ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพยสิทธิ หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๒) จัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเองหรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือขาย

(๓) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ

(๔) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

(๕) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศหรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๗) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินและการจัดให้มีซึ่งเคหะหรือการจัดหาแหล่งเงินกู้หรือการค้ำประกัน เงินกู้

(๘) ประกอบกิจการอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

ต้นเงิน หนี้สิน ของการเคหะแห่งชาติอันเนื่องจากการกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่น และการค้ำประกันเงินกู้ในขณะใดขณะหนึ่งต้องไม่เกินสิบห้าเท่าของทรัพย์สินสุทธิของการเคหะแห่งชาติ

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงการคลังในข้อนี้ยังไม่มีรายละเอียดและข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ เพราะไม่ปรากฏว่า ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาตามกฎหมาย ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๔[๑๒] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๗

---

[๑๒] ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

เรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้หรือไม่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๑.ฝว/๑๒๒๘๘ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมประชาสงเคราะห์ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับกรมที่ดินเพื่อพิจารณาปัญหาในทางปฏิบัติและข้อกฎหมายว่าอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมภายหลังจากที่ได้ประกาศให้นิคมสิ้นสภาพแล้วได้หรือไม่ โดยมีผู้แทนกรมประชาสงเคราะห์ กรมที่ดิน และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมประชุมด้วยเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗ และที่ประชุมได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แล้ว สมาชิกนิคมย่อมมีสิทธิในที่ดินนั้นแม้ว่าต่อมาจะได้ออกประกาศถอนสภาพนิคมแล้ว ก็ยังมีสิทธิอยู่ ฉะนั้น การออกเอกสารรับรองสิทธิ (น.ค.๓) ย่อมจะกระทำได้ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า อำนาจในการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมฯ เมื่อประกาศยกเลิกพื้นที่ดินใดแล้ว อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ย่อมไม่มีอำนาจในการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมนั้นต่อไป และที่ประชุมได้มีมติให้นำผลการพิจารณาเสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายที่ดินเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น เลขานุการคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายที่ดินได้เสนอผลการพิจารณาดังกล่าวต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดนโยบายที่ดินเพื่อพิจารณาแล้วในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๗ และคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ ที่จะพิจารณาได้แต่ได้ให้ข้อสังเกตว่า กรมประชาสงเคราะห์ควรจะได้เสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมแล้ว ได้หรือไม่หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณามีความเห็นว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์สามารถออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมภายหลังประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมแล้ว กรมที่ดินก็จะได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ต่อไปตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แต่ถ้าเห็นว่า

อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ไม่อาจจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓)ให้ได้ กรมที่ดินก็ควรจะหาทางพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายว่า กรณีที่ได้ประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเองไปแล้วตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ เช่น นิคมสร้างตนเองถลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ยังมีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองแห่งนั้นตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมประชาสงเคราะห์แล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพ.ศ.๒๕๑๑ ได้ให้ความหมายของหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ไว้ว่า ”หมายความว่า หนังสือที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ออกให้แก่สมาชิกนิคมแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว” และสำหรับนิคมสร้างตนเองนั้นอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมได้เมื่อสมาชิกผู้นั้นมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑[๒] คือเป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๒๖[๓] และเป็นสมาชิกนิคมเกินห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไป

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคม” หมายความว่า นิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

“สมาชิกนิคม” หมายความว่า สมาชิกนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

“หนังสือแสดงการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายออกให้แก่สมาชิกนิคมแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรืออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน แล้วแต่กรณี

“รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

[๒] มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ใดรับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

[๓] มาตรา ๒๖ สมาชิกนิคมสร้างตนเองซึ่งได้รับมอบที่ดินตามมาตรา ๒๔แล้วต้องจัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในห้าปีนับแต่วันที่อพยพครอบครัวเข้าอยู่ประจำในที่ดินโดยมีเงื่อนไขว่าภายในปีแรกต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยหนึ่งในสิบส่วนของที่ดินที่ได้รับมอบ ถ้าทำประโยชน์ไม่ได้ตามส่วนของเนื้อที่ดินดังกล่าวให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้นขาดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบ และถ้า

ตามมาตรา ๑๐[๕] และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมแล้วทั้งสมาชิกผู้นั้นยังมิได้ขาดจากเป็นสมาชิกนิคมและหมดสิทธิในที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓[๕] ซึ่งเมื่อได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) แล้ว ผู้ได้รับจะมีสิทธิขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และมีผลให้ผู้นั้นสามารถโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้เมื่อได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีแล้วตามมาตรา ๑๒[๖] ส่วนการสิ้นสุดของนิคม มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “เมื่อการจัดตั้งนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา”

สำหรับกรณีนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ตามที่หารือนี้ปรากฏว่า เดิมได้จัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลท่ามะพร้าว และตำบลตะเคียน อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต พ.ศ.๒๔๙๓ ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้หวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ต่อมาเมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๗[๗] แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ บัญญัติให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่ดินที่เป็นของรัฐ และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเองถลาง

ภายในสี่ปีต่อมายังทำประโยชน์ไม่ได้เต็มเนื้อที่ ก็ให้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เฉพาะส่วนที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น เว้นแต่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะผ่อนผันให้ขยายระยะเวลาทำประโยชน์ต่อไปได้อีกคราวละหนึ่งปี แต่ต้องไม่เกินสามปี

[๕] มาตรา ๑๐ ให้เรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคมในอัตราที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่เกินไร่ละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้านับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ถ้าปีใดไม่สามารถชำระได้โดยมีเหตุผลอันสมควร อธิบดีจะผ่อนผันให้ชำระในปีถัดไปก็ได้

[๕] มาตรา ๑๓ ก่อนที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑วรรคหนึ่ง สมาชิกผู้ใดไปจากนิคมเกินหกเดือนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นอันขาดจากการเป็นสมาชิกนิคมและหมดสิทธิในที่ดินนั้น และจะเรียกร้องค่าทดแทนอย่างใดมิได้

[๖] มาตรา ๑๒ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

[๗] มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๓ ประกาศให้สภาพของนิคมสร้างตนเองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ฯ เป็นอันสิ้นสุดลง และปรากฏว่าก่อนที่จะประกาศให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลงนั้นได้มีสมาชิกนิคมยื่นคำขอหนังสือแสดงการทำประโยชน์(น.ค.๒) ไว้แล้ว แต่ยังมิได้มีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมก็ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลง จึงมีปัญหาว่า ภายหลังที่ได้ประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมแล้ว อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นได้ว่า เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๑๑ กำหนดไว้แล้ว กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นเพื่อให้สมาชิกนิคมผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ส่วนการประกาศกำหนดให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลงนั้น กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อการจัดตั้งนิคมได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว การที่สมาชิกนิคมในกรณีนี้ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินและได้ปฏิบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ แล้ว แต่ยังไม่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์จากอธิบดีฯ นั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าการจัดตั้งนิคมนั้นได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว อันจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดให้สภาพของนิคมสิ้นสุดลงได้ ฉะนั้น อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จึงยังมีหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมซึ่งมีคุณสมบัติที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ดังกล่าว และในกรณีนี้แม้จะถือว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ให้นิคมสิ้นสภาพได้เป็นไปโดยชอบแล้ว แต่มาตรา ๑๑ ดังกล่าวก็ได้กำหนดให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่ต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมซึ่งได้ปฏิบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ แล้ว อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จึงยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ โดยจะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคม เพราะสมาชิกนิคมเหล่านั้นมีสิทธิครบถ้วนที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ อยู่ก่อนแล้ว

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ยังมีหน้าที่ที่จะต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมในกรณีที่เป็นปัญหานี้ เพื่อไปขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ กำหนดไว้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๖/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง หารือการปฏิบัติตามกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ (ราชการส่วนท้องถิ่นจะนำกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ไปใช้บังคับได้ทันที หรือจะต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง)

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๑๓/๗๓๕๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๑/๑๔๒๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๒๖ แจ้งให้กรมโยธาธิการทราบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า กรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ไม่ได้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้วเท่านั้น[๑]

คณะกรรมการควบคุมอาคารได้ทราบความเห็นดังกล่าวแล้ว แต่คณะกรรมการควบคุมอาคารประสบปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะสามารถนำกฎกระทรวงดังกล่าวไปใช้บังคับได้เลยหรือไม่ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้วมีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จะใช้บังคับในท้องที่ใดจะต้องมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับในท้องที่นั้น ดังนั้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ฉะนั้น ตามปัญหาที่หารือมา ราชการส่วนท้องถิ่นใดที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุม

---

[๑] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๔๒๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๒๖

[๒] มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อาคารในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว หากมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ใช้บังคับ กฎกระทรวงดังกล่าวย่อมใช้บังคับในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นได้ทันที เพราะเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป การที่มาตรา ๙[๔] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้นก็ด้วยมีความมุ่งหมายที่จะให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดที่จะใช้บทบัญญัติของกฎกระทรวงบังคับให้เหมาะสมกับความจำเป็นและสภาพของท้องถิ่นต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ เท่านั้น และในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น มาตรา ๑๐[๕] ก็ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวง

---

[๓] มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้

(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซและการป้องกันอัคคีภัย

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำและการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้าหรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรองและการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

[๔] มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

[๕] มาตรา ๑๐ ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อให้กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ มีผลใช้บังคับในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ และถ้าไม่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษที่จะกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมข้อกำหนดในกฎกระทรวงราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกก็ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้ว กฎกระทรวงดังกล่าวก็ใช้บังคับในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นได้โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ได้เมื่อเห็นว่าไม่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง หารือการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ว่างภายนอกอาคารหรือที่จอดรถสำหรับอาคาร (กรณีเจ้าของอาคารนำที่ว่างภายนอกอาคารหรือที่จอดรถสำหรับอาคาร ตามมาตรา ๘ (๗) และ (๙) แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ไปขายแก่ผู้อื่นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น)

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๑๓/๑๐๘๔๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการควบคุมอาคารเมื่อวันศุกร์ ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ที่ประชุมได้มีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดเนื้อที่ว่างภายนอกอาคารตามมาตรา ๘ (๗) และกำหนดพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภทตามมาตรา ๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ทำการก่อสร้างอาคารเสร็จเรียบร้อยโดยได้จัดให้มีเนื้อที่ว่างภายนอกอาคารหรือที่จอดรถสำหรับอาคารตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแล้ว ต่อมาเจ้าของอาคารได้นำเนื้อที่ว่างภายนอกอาคารหรือที่จอดรถดังกล่าวไปขายแก่ผู้อื่นเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ทำให้ไม่มีเนื้อที่ว่างภายนอกอาคารหรือที่จอดรถสำหรับอาคารถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีเช่นนี้เจ้าของอาคารจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ อย่างไรหรือไม่

๒. จะมีวิธีการป้องกันและแก้ไขอย่างไรเพื่อไม่ให้เจ้าของอาคารนำเนื้อที่ว่างภายนอกอาคารหรือที่จอดรถสำหรับอาคารที่จะต้องจัดให้มีตามกฎหมายไปขายแก่ผู้อื่น

คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมโยธาธิการ และกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก เห็นว่า เจ้าของอาคารไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ แต่อย่างใด เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติห้ามการนำ

ที่ว่างหรือที่จอดรถไฟขายให้ผู้อื่นเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น มีแต่กรณีตามมาตรา ๓๔[๑] ที่บัญญัติห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดัดแปลงหรือใช้ที่จอดรถ ฯลฯ เพื่อการอื่นเท่านั้น แต่ตามปัญหานี้เป็นกรณีที่ผู้อื่นเป็นผู้ใช้มิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเป็นผู้ใช้

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง เห็นว่า เจ้าของอาคารย่อมมีสิทธิขายที่ว่างหรือที่จอดรถอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามในเรื่องนี้ ดังนั้น ทางแก้ปัญหาจึงมีเพียงประการเดียวคือ ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ โดยบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องจัดให้มีและรักษาที่ว่างหรือที่จอดรถให้คงอยู่ตราบเท่าที่ยังใช้อาคารนั้น และบัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษปรับเป็นรายวัน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๗

---

[๑] มาตรา ๓๔ ห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ต้องมีพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถตามมาตรา ๘ (๙) ดัดแปลงหรือใช้ที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถนั้นเพื่อการอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๔/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับ พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ปกปิด ที่ นร ๐๒๐๓/๓๖๗๙ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมาที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับพ.ศ. .... และท่านนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(โดยกองกฎหมายไทย)ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในกรณีนี้ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาใช้บังคับในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมาจังหวัดนครราชสีมาอยู่แล้ว (พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.๒๔๙๔) ดังนั้น แม้ว่าต่อมาจะได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมาฯไปจากพระราชกฤษฎีกาเดิม (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา พ.ศ.๒๔๗๘) และแม้ว่าจะได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารฉบับใหม่ (พ.ศ.๒๕๒๒) ขึ้นใช้แทนที่กฎหมายเดิมก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (พ.ศ.๒๕๒๒) มาใช้บังคับในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมาอีก ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมโยธาธิการ กรมการปกครอง และสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทยแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

๑. ในปี พ.ศ.๒๔๗๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช ๒๔๗๘ พร้อมทั้งกำหนดเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตเทศบาลโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐

๒. ในปีพ.ศ.๒๔๙๔ มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.๒๔๙๔

๓. ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้ถูกยกเลิก และมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีบทเฉพาะกาลในมาตรา ๘๐[๑] บัญญัติว่า ท้องที่ใดมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ แล้ว ให้ถือว่ามีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในท้องที่นั้นแล้ว

หลังจากนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา อีกครั้งหนึ่งโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๕ ซึ่งทำให้เนื้อที่เดิม ๗ ตารางกิโลเมตร ขยายเป็น ๓๗ ตารางกิโลเมตร ในกรณีนี้ จังหวัดนครราชสีมาพิจารณาเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ใช้บังคับอยู่ตามบทเฉพาะกาลนั้นใช้เฉพาะภายในแนวเขตเทศบาลที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๐ เท่านั้น ส่วนเขตเทศบาลที่ขยายออกไปตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.๒๕๒๕ ไม่อยู่ภายใต้บังคับเนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวเขตภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งมาตรา ๒[๒] บัญญัติว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคารจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ความเห็นดังกล่าวนี้กรมโยธาธิการเห็นชอบด้วย จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้นำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาใช้บังคับในเขตเทศบาลที่ได้ขยายออกไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.๒๔๙๔ บัญญัติว่า "ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา" (โดยไม่มีแผนที่ท้ายหรือระบุแนวเขตแต่อย่างใด) ดังนั้นบริเวณหรือแนวเขตที่พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างใช้บังคับตามพระราชกฤษฎีกานี้ จึงต้องเป็นไปตามท้องที่บริเวณและแนวเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมือง

---

[๑] มาตรา ๘๐ ท้องที่ใดได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่นั้นแล้ว

[๒] มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นครราชสีมาฯ ต่อมาหากมีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตประการใด พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ยังคงมีผลใช้บังคับตามแนวเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ เพราะถือว่าพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ.๒๔๙๔ ย่อมครอบคลุมถึงท้องที่บริเวณและแนวเขตเทศบาลตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลฯ ไม่ว่าต่อมาจะมีการขยายหรือลดแนวเขตก็ตามมิฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตเทศบาลครั้งใดก็ต้องมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ทุกครั้งไป ทั้งในปัญหาเรื่องนี้เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงพระราชบัญญัติอื่นที่มีบทบัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินั้น ๆ ในเขตท้องที่ใด แม้เขตท้องที่นั้นจะขยายหรือลดพื้นที่ลงไป ก็หาจำต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ใช้ในเขตท้องที่ที่ได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วยไม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๕๔๔/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง หารือการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจ
(การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๗/๑๖๓๐๖ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ ในหลักการว่า รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการสมควรได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยกเว้นภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจดังกล่าว และสำหรับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ให้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นต้นมา โดยไม่ต้องเสียภาษีย้อนหลัง นั้น เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือจากหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อขอทราบแนวทางการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าสมควรจะถือปฏิบัติอย่างไร เพราะในปัจจุบันยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่อย่างใด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้รวบรวมปัญหาข้อหารือดังกล่าวแล้วสรุปได้ ๒ ประการ คือ ประการแรกในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะขอปลดภาษีและขอคืนค่าภาษีที่ชำระไปแล้วจากหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยมาตรา ๓๓[๑] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ นั้น การที่หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะปลดภาษีและคืนค่าภาษีที่เรียกเก็บมาแล้วให้กับรัฐวิสาหกิจจะกระทำได้หรือไม่ และประการที่สองในขณะที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ เพื่อยกเว้นภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ พนักงานเจ้าหน้าที่หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จะถือปฏิบัติอย่างไร

ตามปัญหาข้อหารือดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า กรณีการขอปลดภาษีและการขอคืนค่าภาษีตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในปัญหาประการแรกนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปลดภาษีให้ในกรณี

---

[๑] มาตรา ๓๓ การขอยกเว้น ขอให้ปลดภาษีหรือขอลดค่าภาษีตามความในภาค ๑ และภาค ๒ นั้น ผู้รับประเมินต้องเขียนลงในแบบพิมพ์ที่ยื่นต่อกรมการอำเภอทุก ๆ ปี พร้อมด้วยพยานหลักฐานที่จะสนับสนุน เพื่อว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้สามารถสอบสวนให้แน่นอนโดยการไต่สวน หรือวิธีอื่นว่าคำร้องขอนั้นมีมูลดีและควรจะให้ยกเว้นหรือปลดหรือลดภาษีเพียงใดหรือไม่

โรงเรือนเกิดความเสียหาย ถูกรื้อถอน หรือทำลาย โรงเรือนที่เพิ่งก่อสร้างระหว่างปีหรือโรงเรือนที่ปิดไว้ตลอดปี ฯลฯ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๐[๒] มาตรา ๑๑[๓] มาตรา ๑๒[๔] และมาตรา ๑๓[๕] ในภาค ๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ หากข้อเท็จจริงไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมไม่สามารถจะปลดภาษีหรือคืนค่าภาษีให้โดยชอบด้วยกฎหมายได้ ส่วนปัญหาประการที่สองนั้น เมื่อในปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงยังคงต้องยื่นแบบแสดงรายการแห่งทรัพย์สินเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จนกว่ากฎหมายใหม่จะมีผลใช้บังคับ ฉะนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในแนวทางการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร เพื่อกระทรวงมหาดไทยจักได้ให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้ คือ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติในหลักการให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและ

---

[๒] มาตรา ๑๐ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและซึ่งมิได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรมท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นไป

[๓] มาตรา ๑๑ ถ้าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ถูกรื้อถอนหรือทำลายโดยประการอื่น ท่านให้ลดยอดค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นตามส่วนที่ถูกทำลายตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ทำขึ้น แต่ในเวลานั้นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นต้องเป็นที่ซึ่งยังใช้ไม่ได้

ในกรณีนี้ถ้าไม่มีโรงเรือนอื่นหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ในที่ดินนั้นท่านให้กำหนดค่าภาษีในเวลาที่กล่าวข้างต้นตามบทบัญญัติในภาค ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

[๔] มาตรา ๑๒ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งทำขึ้นในระหว่างปีนั้น ท่านว่าให้เอาเวลาซึ่งโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นได้มีขึ้น และสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้วเท่านั้นมาเป็นเกณฑ์คำนวณค่ารายปี

ถ้าในระหว่างปีไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ในที่ดินนั้นท่านให้กำหนดค่าภาษีเฉพาะเวลานั้น ตามบทบัญญัติในภาค ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

[๕] มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าของโรงเรือนใดติดตั้งส่วนควบที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไกเครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ขึ้นในโรงเรือนนั้น ๆ ในการประเมินท่านให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวแล้วด้วย

ที่ดิน โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตามหลักการดังกล่าว และสำหรับรัฐวิสาหกิจอื่นให้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นต้นมา โดยไม่ต้องเสียภาษีย้อนหลังนั้นในขณะที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการ ก็ต้องไปดำเนินการเสียก่อน และในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตามหลักการดังกล่าวเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป[๖] ดังนั้น เมื่อยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึง พนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการขอปลดภาษีและขอคืนค่าภาษีตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๓๓ ประกอบกับบทบัญญัติในภาค ๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าการปลดภาษีและการลดค่าภาษีย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙[๗] มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา

---

[๖] คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๗ ลงมติว่า

๑. ในหลักการรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ สมควรได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รับไปพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตามหลักการดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒. สำหรับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และยังค้างชำระภาษี ฯ อยู่ให้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๔) เป็นต้นไป สำหรับกรณีที่มีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับปีภาษีก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๔ ให้รัฐวิสาหกิจที่ถูกประเมินดำเนินการขอปลดภาษีที่ถูกประเมินตามความในมาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อไป

[๗] มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆหรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๔๑[๘] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติให้ได้รับการยกเว้นภาษี การปลดภาษีหรือการลดค่าภาษี ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทรัพย์สินนั้นไม่มีลักษณะที่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการยกเว้นภาษี การปลดภาษีหรือการลดค่าภาษีแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจปลดภาษีหรือคืนค่าภาษีให้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการยื่นแบบแสดงรายการแห่งทรัพย์สินเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ตามมาตรา ๑๙[๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๕ และมาตรา ๒๐[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้ผู้รับการประเมินต้องไปรับแบบพิมพ์เพื่อเสียภาษีและกรอกรายการส่งคืนพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากผู้ใดละเลยก็จะต้องมีโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖[๑๑] และมาตรา ๔๘[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวดังนั้น ในขณะที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

---

[๘] มาตรา ๔๑ ถ้าผู้รับประเมินยื่นคำร้องและปรากฏว่าผู้รับประเมินได้เสียหายเพราะทรัพย์สินว่างลงหรือทรัพย์สินชำรุดถึงจำเป็นต้องซ่อมแซมในส่วนสำคัญ ท่านว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะลดค่าภาษีลงตามส่วนที่เสียหาย หรือปลดค่าภาษีทั้งหมดก็ได้

ถ้าผู้ร้องไม่พอใจ ท่านว่าจะร้องขอให้อธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาลพิจารณาอีกชั้นหนึ่งก็ได้ คำตัดสินของอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาลนั้นท่านว่าเป็นคำตัดสินเด็ดขาด

[๙] มาตรา ๑๙ ภายใน ๔ เดือน นับแต่วันที่ ๑ มกราคมทุก ๆ ปี หรือตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศ (๑) ในราชกิจจานุเบกษาและ (๒) ในหนังสือพิมพ์หรือ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นของเทศบาล แต่ในท้องที่ซึ่งมีกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ประกาศโดยทางกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย ให้ผู้รับประเมินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ไปรับแบบพิมพ์จากกรมการอำเภอหรือพนักงานเทศบาลภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ประกาศแล้วให้กรอกข้อความตามที่ตนทราบลงในแบบพิมพ์นั้น

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็น ก็อาจมีหนังสือแจ้งความไปยังผู้เช่าหรือผู้ครองทรัพย์สินนั้น เพื่อสอบถามข้อความเช่นเดียวกันอีกด้วยก็ได้ เมื่อได้กระทำเช่นนี้แล้วผู้เช่าหรือผู้ครองนั้นต้องอยู่ในบทบังคับและมีความรับผิดเช่นเดียวกับผู้รับประเมินในบทต่อไปนี้ เพียงที่เกี่ยวกับการสอบสวนข้อความ

[๑๐] มาตรา ๒๐ แบบพิมพ์นั้นท่านให้ผู้รับประเมินหรือผู้เช่าและผู้ครองกรอกรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน และรับรองข้อความนั้นว่าเป็นความจริงตามความรู้เห็นของตน แล้วลงวัน เดือน ปี และนามของตนส่งคืนไปยังกรมการอำเภอ ผู้รับประเมินต้องส่งคืนภายในกำหนดวันในประกาศ ผู้เช่าและผู้ครองต้องส่งคืนภายในสามสิบวันแต่วันรับหนังสือแจ้งความ

[๑๑] มาตรา ๔๖ ผู้ใดละเลยไม่แสดงข้อความตามที่กล่าวไว้ในมาตรา ๒๐เว้นแต่จะเป็นด้วยเหตุสุดวิสัย ท่านว่าผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

[๑๒] มาตรา ๔๘ ผู้ใด

(ก) โดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจยื่นข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จหรือตอบคำถามด้วยคำอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงหรือจัดหาทางให้ผู้อื่นหลีกเลี่ยงการคำนวณค่ารายปีแห่งทรัพย์สินตามที่ควรก็ดี

ว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามบทบัญญัติในกฎหมายปัจจุบัน ย่อมต้องยื่นแบบแสดงรายการแห่งทรัพย์สินเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยทั้งสองประการตามที่หารือมานี้เป็นความเห็นที่ถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๗

(ข) โดยความเท็จ โดยเจตนาละเลย โดยฉ้อโกง โดยอุบาย โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งสิ้นที่หลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการคำนวณค่ารายปีแห่งทรัพย์สินของตนตามที่ควรก็ดี

ท่านว่าผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีการนำที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดจะกระทำได้หรือไม่
และผู้ได้ใช้ที่ดินจะโอนสิทธิการใช้ที่ดินได้หรือไม่)

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๑๐๓๖๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมที่ดินได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรื่องการให้ใช้ที่ดินของรัฐในระยะเวลาอันจำกัด ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรากฏว่า กรมที่ดินและคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การที่จะกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่ยังไม่ได้ถอนสภาพไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดจะทำได้หรือไม่

ปัญหาข้อนี้กรมที่ดินเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีไว้กว้างกว่ามาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดี ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ถ้าต้องการให้อำนาจของรัฐมนตรีกับอำนาจของอธิบดีมีอำนาจเช่นเดียวกัน กฎหมายก็คงต้องบัญญัติข้อความไว้ในตัวบททำนองเดียวกัน แต่เมื่อดูข้อความในมาตรา ๑๒ แล้วจะเห็นว่า ให้อำนาจรัฐมนตรีนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ไปให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งเมื่อพิจารณาข้อความในมาตราดังกล่าวที่ว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง” แล้วจะเห็นว่ามีความหมายรวมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย และบทบัญญัติมาตรา ๑๒ นี้มิได้บัญญัติให้ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเสียก่อน ถ้าหากจะห้ามมิให้รัฐมนตรีนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วไปดำเนินการให้ใช้โดยมีระยะเวลาอันจำกัดแล้วก็จะต้องบัญญัติข้อความไว้ทำนองเดียวกับมาตรา ๑๐ ที่ได้บัญญัติห้ามมิให้อธิบดีนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไปจัดหาผลประโยชน์ด้วยเหตุนี้กรมที่ดินจึงเห็นว่า น่าจะออกกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจนำที่ดิน

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อน เพราะการให้ใช้ตามมาตรานี้มิได้ให้ใช้ตลอดไป แต่เป็นการให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

ปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การที่จะนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้พลเมืองจะเลิกใช้แล้วก็ตาม ไปดำเนินการตามมาตรา ๑๒ จะต้องถอนสภาพเสียก่อน

๒. ปัญหาข้อที่สอง กรมที่ดินได้เสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎกระทรวง กรณีที่บุคคลผู้ได้รับสิทธิการใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถโอนสิทธิการใช้ที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากส่วนราชการผู้ดำเนินการก่อน แต่ปัญหาข้อนี้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การกำหนดให้โอนสิทธิการใช้ที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นได้นั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพราะมาตรา ๑๒ มิได้ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการโอนสิทธิการใช้ที่ดินไว้ด้วยแต่อย่างใด

ปัญหาทั้ง ๒ กรณี เป็นปัญหาสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยจึงมีมติให้กรมที่ดินหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาก่อนที่จะพิจารณาร่างกฎกระทรวงในเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วมีความเห็น ดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง ที่หารือว่า จะกำหนดในกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่ยังไม่ได้ถอนสภาพ ไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดจะกระทำได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของ

---

[๑] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ที่บัญญัติว่า “(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” นอกจากนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๐[๒] วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้เช่า และให้เช่าซื้อ” ประกอบด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า อธิบดีไม่มีอำนาจนำที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันไปจัดหาผลประโยชน์ได้

อย่างไรก็ดี แม้มาตรา ๑๒[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะมิได้มีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรีนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดก็ตาม แต่ถ้าจะนำไปให้เอกชนใช้โดยยังมิได้ถอนสภาพตาม

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

[๒] มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

[๓] มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

มาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ ฉะนั้น การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้โดยเฉพาะ แม้จะเป็นการให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ก็ทำให้พลเมืองไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่นั้นร่วมกันต่อไปได้ อันเป็นการขัดต่อสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อีกประการหนึ่ง สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้แล้วแต่ยังมิได้ถอนสภาพ ต่อมาพลเมืองอาจกลับมาใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอีกได้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ในระยะเวลาอันจำกัด จึงต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕

นอกจากนั้น ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ นี้ มาตรา ๒๗[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้อธิบดีที่ดินมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้ราษฎรใช้ได้ตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ได้เลิกใช้แล้ว ยังได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ (๒)[๕] แห่งระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อ

---

[๔] มาตรา ๒๗ นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งให้รวมถึงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง

(๒) หลักเกณฑ์สอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครอง

(๓) วิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ

(๔) หลักเกณฑ์การชดใช้ทุนที่ได้ลงไปในที่ดินนั้น และการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง

(๕) กิจการที่จำเป็นสำหรับการจัดแบ่งที่ดิน

ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขของคณะกรรมการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๕] ข้อ ๓ ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามความในมาตรา ๒๐ (๑) และมาตรา ๒๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

(๓) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประชาชน ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๙๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ (๖) มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า ถ้าจะนำไปจัดให้ราษฎรใช้จะต้องมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเสียก่อน ดังนั้น การที่จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองเลิกใช้แล้วไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น จึงต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อน

โดยเหตุดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจึงเห็นว่า การที่จะกำหนดในกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้แล้วแต่ยังไม่ได้ถอนสภาพ ไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงกระทำมิได้

ปัญหาที่สอง ที่หารือว่า จะกำหนดในกฎกระทรวงให้ผู้ได้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสามารถโอนสิทธิการใช้ที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยได้รับความยินยอมจากส่วนราชการผู้ดำเนินการให้ใช้ที่ดินก่อนจะกระทำได้หรือไม่นั้น มีความเห็นว่า มาตรา ๑๒[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดินของรัฐในระยะเวลาอันจำกัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยที่การที่จะกำหนดให้ผู้ได้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ นี้สามารถโอนสิทธิการใช้ที่ดินดังกล่าวให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้นเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ที่ดินอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีนี้จึงออกกฎกระทรวงกำหนดให้โอนสิทธิการใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ ให้แก่บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยได้รับความยินยอมจากส่วนราชการผู้ดำเนินการให้ใช้ที่ดินนั้นก่อนได้ทำนองเดียวกับกรณีผู้รับสัมปทานที่ดินที่จะโอนสัมปทานให้แก่ผู้อื่นตามที่กำหนดในข้อ ๘[๗] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ แต่การจะกำหนดให้มีการโอนได้เพียงใดและโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่สมควรโดยผู้มีสิทธิเดิม ย่อมเป็นเรื่องที่ ฝ่ายบริหารจะกำหนดขั้นตอนตามสมควร

---

[๖] โปรดดูเชิงอรรถ ๓

[๗] ข้อ ๘ ถ้าผู้รับสัมปทานมีความประสงค์จะโอนสัมปทานให้แก่ผู้อื่น ให้ผู้โอนและผู้รับโอนยื่นเรื่องราวต่อรัฐมนตรีโดยผ่านนายอำเภอท้องที่ตามลำดับ เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรก็อนุญาตให้โอนได้

ผู้รับโอนย่อมได้รับช่วงสิทธิและหน้าที่ในกิจการของสัมปทานนั้นต่อไปเท่าที่ผู้รับสัมปทานเดิมมีอยู่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๗/๒๔๐๙ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินซึ่งเป็นที่ก่อสร้างท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีจังหวัดสุราษฎร์ธานี ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยชี้แจงข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเดิมมีสภาพเป็นป่าชายเลนน้ำทะเลขึ้นถึง ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๙ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้นำเรื่องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อการศึกษา และกรมอาชีวศึกษาได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบเพื่อนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในปี พ.ศ.๒๕๒๕ กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้กรมเจ้าท่าใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ก่อสร้างท่าเรือเมื่อกรมเจ้าท่าได้สร้างท่าเรือเสร็จเรียบร้อยแล้วได้ส่งมอบทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ต่อกรมธนารักษ์ และกรมธนารักษ์ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่าท่าเรือโดยมีเงื่อนไขการเช่ารวมไปถึงที่ดินบริเวณท่าเรือด้วย โดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยและได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณานำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถูกต้องหรือไม่ประการใด

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้เพื่อการศึกษา เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๙ นั้น เป็นการสงวนหวงห้ามที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขณะนั้นได้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว การสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามนัยที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ (๔)[๑] หรือดำเนินการนำที่ดินของรัฐขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองตาม

---

[๑] มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

มาตรา ๘[๒] วรรคสาม (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ และฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ.๒๕๑๘ แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า เดิมที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ต่อมา ได้มีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๙ สงวนที่ดินแปลงนี้ไว้เพื่อการศึกษา ถึงแม้การสงวนที่ดินตามประกาศดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ที่ดินที่จังหวัดประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีบุคคลใดถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน เมื่อออกประกาศแล้วส่วนราชการได้เข้าครอบครอง และใช้ประโยชน์ในราชการตลอดมา ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ความเห็นขัดแย้งข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมอาชีวศึกษา) แล้วได้ความว่า ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นปัญหานี้มีข้อเท็จจริงว่า ใน พ.ศ.๒๕๐๙ ได้มีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง สงวนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อการศึกษาโดยระบุว่า "ที่ดินที่จะสงวนแปลงนี้สภาพเป็นป่าชายเลนน้ำเค็มขึ้นถึง เป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ๕ เส้น ๑๕ วา จดแม่น้ำตาปี

---

[๒] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นหากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควรรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

ทิศใต้ ๕ เส้น ๒ วา จดคลองบางกุ้ง

ทิศตะวันออก ๘ เส้น ๑๕ วา จดบริเวณปากน้ำบ้านดอน

ทิศตะวันตก ๑๔ เส้น - วา จดที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๒๑๑๒ ที่ดินนายเรียง เรืองสำเร็จที่ดินนายคล้อย พันธ์สวัสดิ์ ที่ดินนายเลียบ ทองสกุล และที่ดินนายไพบูลย์ ขอประเสริฐ รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๔๔ ไร่ - งาน ๖๙ ตารางวา”

พร้อมทั้งได้ระบุไว้ในประกาศดังกล่าวให้ผู้มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินนำหลักฐานไปแสดง ณ ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัดสุราษฎร์ธานีภายใน ๓๐ วันด้วยแต่ไม่ปรากฏว่ามีราษฎรรายใดคัดค้านหรือยื่นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน[๓]

เมื่อได้มีประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงนี้แล้ว ความปรากฏต่อมาว่าได้มีการใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและนำที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุโดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) ใน พ.ศ.๒๕๒๓ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๑๕/๑๑๕๔๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ขอให้ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีทำการตรวจสอบว่าได้มีการนำที่ดินที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๙ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วหรือไม่ ถ้ายังมิได้ดำเนินและพิจารณาแล้วว่าเป็นที่ราชพัสดุก็ขอให้ดำเนินการให้ปรากฏหลักฐานตามระเบียบต่อไป โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นว่าที่ดินแปลงนี้น่าจะเป็นที่ราชพัสดุ เพราะเดิมได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงดังกล่าวไว้เพื่อการศึกษาตามความประสงค์ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสุราษฎร์ธานี และต่อมาได้มีการแบ่งที่ดินให้แขวงการทางสุราษฎร์ธานีและหน่วยขุดลอกร่องน้ำบ้านดอนใช้บางส่วนต่อมาปรากฏว่าทางราชการเคยมีกรณีพิพาทกับเอกชนเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ ๒ ครั้ง ครั้งแรกใน พ.ศ.๒๕๑๕ มีเอกชนสองรายอ้างว่าที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๑๒ ไร่ได้มาตามคำพิพากษาและมีเอกสารหลักฐานใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) จึงขอให้ทางราชการทำการสำรวจออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานนี้ แต่จังหวัดสุราษฎร์ธานีคัดค้านการออกโฉนดที่ดินรายนี้โดยอ้างว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตที่ดินสงวนตามประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานีข้างต้น การออกโฉนดที่ดินรายนี้จึงไม่อาจดำเนินการได้ และครั้งที่สองใน พ.ศ.๒๕๒๐ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินการรังวัดทำแผนที่ที่ดินแปลงนี้เพื่อทราบเขตและจำนวนเนื้อที่เพื่อการก่อสร้างท่าเทียบเรือปากน้ำตาปี ตำบลบางกุ้ง แต่เอกชนที่เคยมีข้อพิพาทกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีในการขอออกโฉนดที่ดินเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ คัดค้านการรังวัดครั้งนี้ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงขอให้ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีตรวจสอบว่า ได้มีการนำที่ดินที่สงวนไว้นี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้ดำเนินการก็ขอให้พิจารณาว่า ตามสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบันควรเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นก็ขอให้ดำเนินการให้ปรากฏหลักฐานตามระเบียบต่อไป

---

[๓] คำชี้แจงของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามหนังสือด่วนมาก ที่ สฎ.๒๓/๗๓๐๔ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๕

(๒) ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.๒๕๒๓ จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้สำรวจรายการที่ดินขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ (หนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ด่วนมาก ที่ สฎ.๓๓/๑๕๐๔๔ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๓) และกรมธนารักษ์ได้รับรายการที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลงหมายเลขที่ สฎ.๗๐ เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๔ (หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค.๐๔๐๕/๓๑๗๖ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔)

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือท่าทอง ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี นั้น ปรากฏว่า

(๑) มีหลักฐานตามหนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ.๓๓/๗๑๗๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๕ ว่า กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือท่าทองเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งทางทะเลด้วยงบประมาณแผ่นดิน และเมื่อก่อสร้างเสร็จ กระทรวงคมนาคมมีนโยบายจะมอบการบริหารท่าเรือและมอบท่าเรือกับสิ่งปลูกสร้างให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นว่ากรมเจ้าท่ายังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ กล่าวคือ เมื่อได้รับความยินยอมจากจังหวัดให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการปลูกสร้างท่าเทียบเรือได้แล้ว ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ให้ความเห็นชอบและพิจารณาก่อน จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงแจ้งให้กรมเจ้าท่าติดต่อประสานงานกับกรมธนารักษ์ในการขอใช้ที่ราชพัสดุตามความประสงค์ดังกล่าวให้ถูกต้องและเรียบร้อยก่อน

(๒) กรมเจ้าท่าได้ขออนุญาตกรมธนารักษ์ใช้ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ สฎ.๗๐ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๖๙ ตารางวา เพื่อก่อสร้างท่าเรือท่าทอง ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วอนุญาตให้กรมเจ้าท่าใช้ที่ดินบางส่วนของที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างท่าเรือท่าทองได้ และเมื่อการก่อสร้างท่าเรือท่าทองแล้วเสร็จใน พ.ศ.๒๕๒๕กรมเจ้าท่าก็ได้ส่งมอบสิ่งปลูกสร้างท่าเรือท่าทองให้แก่กรมธนารักษ์ และเนื่องจากกระทรวงคมนาคมมีนโยบายจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีบริหารงานท่าเรือท่าทองนี้ กรมเจ้าท่าจึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นผู้บริหารท่าเรือท่าทองตามนโยบายของทางราชการเป็นกรณีพิเศษโดยด่วนด้วย ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ตอบรับรายการสิ่งปลูกสร้างท่าเรือท่าทองขึ้นทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหลายเลขที่ สฎ.๗๐ เป็นหลังลำดับที่ ๑ – ๙ และแจ้งกรมเจ้าท่าด้วย สำหรับการพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่านั้น กรมธนารักษ์ได้ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีโดยตรงแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าและจัดผลประโยชน์การบริหารท่าเรือท่าทองนั้นมีปัญหาระหว่างกรมธนารักษ์และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าและสิทธิการให้เช่าช่วง โดยมีข้อเท็จจริงว่า

(๑) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ.๓๓/๑๐๓๖๖ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ถึงกรมธนารักษ์ ขอให้พิจารณาอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่า

และจัดผลประโยชน์ในการบริหารงานท่าเรือตามนโยบายของทางราชการเป็นกรณีพิเศษโดยด่วน เพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับทราบหลักการและเงื่อนไขในการปฏิบัติให้เป็นที่แน่นอนเพื่อเตรียมการเข้าบริหารงานได้ทันท่วงที

(๒) กรมธนารักษ์ได้แจ้งให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบตามหนังสือที่ กค.๐๔๐๔/๙๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ ว่า ไม่ขัดข้องที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าท่าเรือท่าทองและยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเข้าไปดูแลดำเนินกิจการท่าเรือท่าทองไปพลางก่อนได้ และต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๔/๑๕๒๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ แจ้งว่ากรมธนารักษ์อนุมัติหลักเกณฑ์การจัดให้เช่าท่าเรือท่าทองโดยมีเงื่อนไขว่า ให้จัดทำสัญญาเช่าอาคารและที่ดินมีกำหนดเวลา ๑๐ ปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ อันเป็นวันที่กรมธนารักษ์ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเข้าดูแลและใช้ประโยชน์เป็นต้นมา สำหรับค่าเช่าอาคารและที่ดินในระยะ ๕ ปีแรก คิดในอัตราเดือนละ๒๙,๒๓๐ บาท และต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าเป็นเงินสองเท่าของค่าเช่าที่ราชพัสดุปีแรก จำนวน ๗๐๑,๕๒๐ บาท รวมทั้งต้องชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจการท่าเรือท่าทองด้วย นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาเช่าและระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเช่าที่ราชพัสดุด้วย ทั้งนี้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานียินยอมรับเงื่อนไขดังกล่าว กรมธนารักษ์ได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีหรือผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีลงนามเป็นคู่สัญญาแทนกระทรวงการคลังในการจัดทำสัญญาเช่าและจดทะเบียนการเช่ารายนี้

(๓) ต่อมาจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งกรมธนารักษ์ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ สฎ.๓๓/๔๒๒๙๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ และด่วนมาก ที่ สฎ.๓๓/๑๑๔๒ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๖ ว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งระเบียบและเงื่อนไขการเช่าท่าเรือท่าทองที่กรมธนารักษ์กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบแล้ว ได้รับแจ้งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่าไม่อาจรับปฏิบัติได้เนื่องจากมีปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ขอลดเงื่อนไขการเช่า โดยในกรณีเช่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างขอดำเนินการในระยะปลอดค่าเช่าเป็นเวลา ๓ ปี หลังจากนั้นจะชำระค่าเช่าโดยแบ่งผลกำไรสุทธิให้กรมธนารักษ์ร้อยละ ๒๕ เป็นเวลา ๗ ปี และในกรณีเช่าเพียงสิ่งก่อสร้างขอดำเนินการในระยะปลอดค่าเช่า ๓ ปี หลังจากนั้นจะชำระค่าเช่าโดยแบ่งผลกำไรสุทธิให้กรมธนารักษ์ร้อยละ ๒๐ เป็นเวลา ๗ ปี

(๔) กรมธนารักษ์พิจารณาข้อเสนอขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีแล้วแจ้งว่า ไม่อาจรับข้อเสนอดังกล่าวได้เพราะไม่เหมาะสมกับการกำหนดอัตราค่าเช่าท่าเรือท่าทอง แต่เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น กรมธนารักษ์ได้นำเรื่องเสนอกระทรวงการคลังและได้รับความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าแล้ว โดยยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีชำระค่าเช่าอาคารและที่ดินในช่วง ๓ ปีแรก ในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท หลังจากนั้นกรมธนารักษ์จะปรับปรุงอัตราค่าเช่าใหม่ และ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีต้องชำระค่าธรรมเนียมการเช่าเป็นเงินสองเท่าของการเช่าที่ราชพัสดุปีแรกเป็นเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท และต้องซ่อมแซมอาคารสิ่งปลูกสร้างและสาธารณูปโภคภายในบริเวณท่าเรือท่าทองที่ชำรุดเสียหายให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดีด้วย นอกจากนี้เงื่อนไขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค.๐๔๐๔/๑๕๒๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ทุกประการ

(๕) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สฎ ๐๐๐๓/๔๔๘๕๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ และด่วน ที่ สฎ ๐๐๐๓/๔๗๗๘๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ แจ้งไปยังกรมธนารักษ์ว่า ตามที่กรมธนารักษ์ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าท่าเรือท่าทองบางประการนั้น จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีรับเงื่อนไขการปฏิบัติดังกล่าว และขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขบางประการ คือ ขออนุญาตนำทรัพย์สินที่เช่าไปให้เอกชนเช่าช่วงทั้งหมดหรือบางส่วน และขอเปลี่ยนแปลงระยะเวลาเช่าเป็น ๑๕ ปี รวมทั้งขอสงวนว่า การเช่าดังกล่าวไม่ผูกมัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องยอมรับว่าที่ดินแปลงนี้เป็นของกรมธนารักษ์เพราะข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) ต่อมากรมธนารักษ์ได้แจ้งให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบตามหนังสือที่ กค ๐๔๐๖/๓๐๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๒๗ ว่า ได้เสนอกระทรวงการคลังและได้รับความเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าท่าเรือท่าทองอีกบางประการ คือกรมธนารักษ์ไม่ขัดข้องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะนำทรัพย์สินที่เช่าไปให้บุคคลภายนอกเช่าช่วง แต่การเช่าช่วงจะต้องกระทำโดยวิธีประมูลเท่านั้น และค่าเช่าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเรียกเก็บจากผู้เช่าช่วงต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และต้องชำระค่าเช่าให้กรมธนารักษ์ในระยะเวลา ๕ ปีแรกในอัตราร้องละ ๕๐ ของค่าที่เรียกเก็บจากผู้เช่าช่วง กับยอมขยายเวลาเช่าเป็น ๑๕ ปี และกำหนดเงื่อนไขบางประการให้ผู้เช่าช่วงต้องปฏิบัติด้วย นอกนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขเดิมของกรมธนารักษ์

(๗) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ อสฎ.๐๑/๗ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๖ หารือกระทรวงมหาดไทยว่า ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ กรมเจ้าท่าได้ไปทำการก่อสร้างท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีจังหวัดสุราษฎร์ธานี แล้วเสร็จในปี พ.ศ.๒๕๒๕ แล้วส่งมอบทรัพย์สินสิ่งก่อสร้างท่าเรือทั้งหมดให้กรมธนารักษ์ หลังจากนั้นกรมธนารักษ์ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าใช้ดำเนินการ โดยมีเงื่อนไขการเช่ารวมไปถึงที่ดินบริเวณท่าเรือทั้งหมดโดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีอ้างว่า โดยทราบมาว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะมีสภาพเป็นป่าชายเลนน้ำทะเลขึ้นถึงทำให้มีความรู้สึกว่ากรมธนารักษ์ไม่น่าจะเรียกเก็บค่าเช่าจากที่ดินแปลงนี้ได้ จึงขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและหลังจากที่ได้รับและรวบรวมข้อมูลมาพิจารณาแล้วยังคงมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ด้วยเหตุผลว่า ที่ดินแปลงนี้มีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๑๒๑/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ระบุในเชิงยอมรับว่าเป็นที่ป่าชายเลนน้ำทะเลท่วมถึง ดังนั้น ย่อมได้รับการยกเว้นในการที่จะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ จึงขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีถูกต้องหรือไม่ เพียงใด กระทรวงมหาดไทยจึงได้หารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๘) ในขณะที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๓/๑๑๙๒๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๗ แจ้งไปยังกรมธนารักษ์ว่า ตามที่กรมธนารักษ์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าท่าเรือท่าทองบางประการนี้ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานียอมรับเงื่อนไขนั้นแล้ว จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้จัดทำสัญญาเช่าท่าเรือท่าทองกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเสร็จเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๗

ในปัญหาเกี่ยวกับสภาพที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองนั้น ยังมีข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กรมธนารักษ์อ้างว่าได้ให้ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีตรวจสอบหลักฐานแล้วปรากฏว่า ก่อน พ.ศ.๒๕๐๙ และก่อนที่กรมเจ้าท่าจะไปก่อสร้างท่าเทียบเรือ ที่ดินแปลงนี้สภาพเป็นชายเลน น้ำเค็มขึ้นถึงและเป็นที่รกร้างว่างเปล่าด้วย ส่วนกรมที่ดินอ้างว่าได้ให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหาเดิมสภาพเป็นที่ชายเลน มีต้นลำพู ต้นจาก และไม้เบญจพรรณอย่างอื่นขึ้นปกคลุมโดยทั่วไป น้ำทะเลขึ้นถึงทั้งแปลง และที่ดินบริเวณนี้มิได้มีการสงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจากเอกสารหลักฐานที่ผู้แทนที่เกี่ยวข้องส่งมาประกอบการพิจารณา ได้แก่ ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องสงวนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อการศึกษาลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๙ และแผนที่แนบท้ายประกาศ รวมทั้งคำพิพากษาศาลอุทธรณ์หมายเลขแดงที่ ๑๑๒๑/๒๕๐๘ แสดงว่าที่ดินบริเวณนี้มีทางหลวงแผ่นดินสายปากน้ำ-บ้านดอน ตัดผ่านเข้าไปในที่ดินและเลียบไปตามริมคลองท่าทองบางส่วน กับมีราษฎรปลูกเรือนถาวรในบริเวณดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียง จึงน่าเชื่อว่าสภาพของที่ดินในเวลาที่มีประกาศสงวนหวงห้ามของจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นบางส่วนเป็นที่ชายเลนน้ำทะเลขึ้นถึง และบางส่วนเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

สำหรับประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานีสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี (บริเวณท่าเรือท่าทองในปัจจุบัน) ซึ่งได้ประกาศเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ นั้น เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพราะในขณะที่มีประกาศดังกล่าวได้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว การสงวนหวงห้ามจึงต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการนำที่ดินของรัฐขึ้นทะเบียนเป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๒๐ (๔) หรือโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดขึ้นทะเบียน

เป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินใช้อยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม กรมธนารักษ์อ้างว่าแม้ประกาศดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ทางราชการได้เข้าประโยชน์ในที่ดินนั้นตลอดมา ซึ่งความข้อนี้มีหลักฐานสนับสนุนโดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีเองเป็นผู้แจ้งให้กรมธนารักษ์ดำเนินการนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ และแจ้งด้วยว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการแบ่งให้แขวงการทางสุราษฎร์ธานีและหน่วยขุดคอกร่องน้ำบ้านดอนใช้บางส่วนนอกจากนี้ในเวลาที่มีเอกชนออกโฉนดในที่ดินดังกล่าว ทางจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็ได้คัดค้านการออกโฉนดและแสดงการทวงกันตลอดมา ครั้นเมื่อกรมเจ้าท่าไปดำเนินการสร้างท่าเรือท่าทองจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็ยังเป็นผู้แจ้งให้กรมเจ้าท่าขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ จึงเชื่อได้ว่า แม้การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทางราชการก็ได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นในราชการตลอดมา โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่เคยโต้แย้งว่าที่ดินแปลงนี้มิใช่ที่ราชพัสดุแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อกรมธนารักษ์ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้หยิบยกปัญหาขึ้นมาโต้แย้งว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ชายเลนน้ำทะเลท่วมถึงน่าจะไม่ใช่ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จึงไม่มีอำนาจนำมาให้เช่า และหารือปัญหานี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัญหาว่าที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้นได้เคยมีปัญหาทำนองเดียวกันตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๖๔/๒๕๒๐ ระหว่าง พ.ต.ไพศาล โอวาทตระกูล นายอำเภอเมืองสกลนคร โจทก์ และนายสีทา จันทะพรม กับพวก จำเลย ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่านายอำเภอประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วเข้ากั้นรั้วจัดตลาดสด และมีโครงการจัดสร้างสนามเด็กเล่น ฯ มิใช่ประกาศไว้โดยมิได้ครอบครองทำประโยชน์แม้การ หวงห้ามไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๘ ที่ดินนั้นก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) อยู่ในความดูแลรักษาของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๙๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๘๕ นายอำเภอฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกได้

เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมากับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองซึ่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๙ แม้จะมิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานข้างต้นฟังได้ว่า ทางราชการได้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นในราชการตลอดมา ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองนี้จึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔[๔] (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

---

[๔] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๗

---

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๕] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เรื่องเสร็จที่ ๔๕๒/๒๕๒๗

บันทึก
เรื่อง การจ่ายค่าทดแทนที่ดิน (กรณีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนน ซอย จากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๑/๒๔๓๒ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๔๗๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สายลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๒ การดำเนินการได้ทำการก่อสร้างเพื่อขยายถนนดังกล่าวแล้วแต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเพราะมีอุปสรรคเกี่ยวกับเรื่องค่าทดแทนที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ระบุเกี่ยวกับการให้ค่าชดเชยที่ดินไว้ว่า “ถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนนั้นยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของเนื้อที่ที่ติดต่ออยู่กับถนนนั้นทั้งสองข้างหรือแต่ข้างใดข้างหนึ่ง และเนื้อที่ที่เหลือนั้นไม่เป็นที่ซึ่งยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร หรือ ๔ วา กว้าง ยื่นแต่ถนนเข้าไป ต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือ ๕ วา หรือรวมเนื้อที่ดินทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตร หรือ ๒๐ ตารางวาแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น เพราะเหตุว่าการทำหรือขยายถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใดเจ้าของที่ดินอาจได้รับผลจากการทำหรือการขยายถนนอยู่ด้วย เช่น กระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้นโดยทำการก่อสร้างตึก บ้าน โรงเรือน ที่อยู่ หรือให้พัก ให้เช่า เก็บผลประโยชน์ได้มาก เป็นต้น ซึ่งเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว” และมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ระบุต่อไปว่า “ที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนนั้นจะแยกเป็นโฉนดกี่แปลงก็ตาม ถ้าเนื้อที่นั้นติดต่อเป็นผืนเดียวกันไป รวมอยู่ในกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดียว ห้ามมิให้แยกวินิจฉัยเป็นรายแปลง เว้นแต่ที่ที่ไม่ได้ติดต่อเป็นผืนเดียวกันได้ จึงให้แยกวินิจฉัยเฉพาะแปลงที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนเสียหายเท่านั้น ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยเด็ดขาดในข้อโต้เถียงทั้งหลายเกี่ยวกับเรื่องนี้และที่เกี่ยวกับเรื่องระบุไว้ในข้อ (๑) หรือ (๒) ข้างต้น บรรดาที่มิได้กำหนดไว้ชัดแจ้งด้วย”

กรุงเทพมหานครจึงเรียนหารือดังนี้

๑. กรณีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช

นางเอียด ลพานุกรม เจ้าของที่ดินแปลงโฉนดที่ ๑๖๘๓ แขวงจักรวรรดิ เขตสัมพันธวงศ์ ซึ่งที่ดินถูกแนวถนนตัดผ่านและไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับค่าชดเชยตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้ยื่นคำร้องขอค่าชดเชยที่ดินที่ถูกแนวถนน กรุงเทพมหานครจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ต่อมา นางเอียด ลพานุกรม ได้มอบอำนาจให้ นายประธาน ดวงรัตน์ ทนายความ เป็นผู้ติดต่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องค่าชดเชยที่ดินแปลงนี้กับกรุงเทพมหานครโดย นายประธานฯ แจ้งว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๒ เป็นเวลา ๕๐ ปีเศษแล้ว จากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งทุกฉบับมีบทบัญญัติทับบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติทางหลวงพุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ เรื่องทางหลวง พ.ศ.๒๕๑๕ มีความตามพระราชกฤษฎีกา ปี พ.ศ.๒๔๗๒ ในข้อบัญญัติที่ว่า รัฐบาลจะจ่ายค่าทดแทนสำหรับที่ดิน และอีกทั้งปรากฏว่ามีที่ดินอีกหลายแปลงที่ถูกบังคับตามพระราชกฤษฎีกาปี พ.ศ.๒๔๗๒ ทำนองเดียวกันนี้ที่กรุงเทพมหานครก็ได้จ่ายค่าทดแทนไปแล้ว ดังนั้น จึงขอให้กรุงเทพมหานครพิจารณาจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินรายนี้ด้วย

การจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒ นี้ กรุงเทพมหานครยังไม่เคยจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้ผู้ใดมาก่อนเลยยกเว้นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งกรมอัยการตีความว่าอยู่นอกแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาและที่ดินถูกแนวถนนหมดทั้งแปลง ส่วนถนนสายอื่นที่ได้มีประกาศตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๒ และกรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียไปแล้ว คือ ที่ดินที่ถูกแนวถนนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าชดเชยไปโดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย (ดังปรากฏในบันทึกกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๕๓๗๙ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ และบันทึกกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙)

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นว่า การจ่ายค่าชดเชยที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สายฯ ดังกล่าว กรุงเทพมหานครได้จ่ายตามความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย และพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็ออกตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๒ และก็ได้จ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียไปแล้ว สำหรับรายนางเอียด ลพานุกรม ที่ได้ร้องขอค่าชดเชยที่ดินมานี้ก็เช่นเดียวกัน คือ ที่ดินถูกแนวถนนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อ

ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกในปีเดียวกับที่ได้จ่ายค่าชดเชยไปแล้ว เว้นแต่เป็นถนนคนละสายกัน กรุงเทพมหานครจึงได้หารือเรื่องนี้ไปยังกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้กรุงเทพมหานครนำเรื่องดังกล่าวหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยว่า กรุงเทพมหานครจะสามารถจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้นางเอียด ลพานุกรมตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้มีหน้าที่พิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ค่ารื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง และเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินในเขตที่ถูกตัดและขยายถนน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒ นั้น คณะกรรมการดังกล่าวได้ประชุมพิจารณาการจัดซื้อที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนที่ดิน อาคาร ค่ารื้อถอนขนย้าย และการเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินในเขตที่ถูกตัดถนนแล้ว เห็นว่า การพิจารณาค่าทดแทนที่ดินและอาคารนั้น ถ้าดำเนินการตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว จะมีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพียงรายเดียวเท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าแนวเขตถนนจะตัดผ่านที่ดินอีก ๕๓ ราย ที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งพระราชกฤษฎีกานี้ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๒ เวลาได้ล่วงเลยมานาน สภาพภูมิประเทศ ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก หากจะพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งแตกต่างกับราคาปัจจุบัน เจ้าของจะไม่ยินยอมและร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเช่นเดียวกับกรณีการตัดและขยายถนนอรุณอมรินทร์ คณะกรรมการฯ จึงมีมติเห็นควรให้กรุงเทพมหานครรายงานกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาอนุมัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดิน เจ้าของอาคาร และผู้เช่าอาคาร เช่นเดียวกับการตัดและขยายถนนอรุณอมรินทร์ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย จึงได้อนุมัติให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามคำสั่ง ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๙ และกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเชิญเจ้าของที่ดินและอาคาร มาเจรจาทำความตกลงจ่ายค่าทดแทนให้อีกทั้งได้ปรับปรุงถนนส่วนที่ทำการรื้อถอนขนย้ายเสร็จเรียบร้อยไปแล้ว ๑ สาย คือถนนมเหสักข์ ส่วนอีก ๒ สาย คือ ถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเจรจาทำความตกลงจ่ายค่าทดแทนไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จ ยังเหลือที่ดิน และอาคารอีก ๘ รายที่ยังไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินและอาคารไม่ยินยอมรับค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเสนอให้ อีกทั้งกรุงเทพมหานครยังมีโครงการอื่นอีกหลายโครงการที่ต้องรีบดำเนินการก่อนที่ราคาที่ดินและค่าก่อสร้างจะสูงขึ้น ทำให้โครงการตัดถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์หยุดชะงักไป

บัดนี้ เจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ ราย ในจำนวนที่เหลือ ๘ ราย ได้มาติดต่อรับเงินค่าทดแทน กรุงเทพมหานครจึงรายงานกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง แต่ทางกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยให้ความเห็นชอบตามบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ และอนุมัติให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามที่เสนอเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๙ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินไปแล้วนั้น คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนก่อนไม่ผูกมัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบัน กรุงเทพมหานครจะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติไม่ได้แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรุงเทพมหานครเคยจ่ายค่าทดแทนที่ดินไปบ้างแล้วดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเป็นแนวทางดำเนินการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวจึงให้กรุงเทพมหานครนำเรื่องดังกล่าวหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยว่า

๒.๑ กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๒ กรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนที่ดินตามข้อ ๒.๑ ได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนไปบ้างแล้ว เช่นนี้ กรุงเทพมหานครจะทำอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครมีข้อเท็จจริงตามลำดับพอสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒

๑.๑ ในปี พ.ศ.๒๔๗๒ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย ณ วันที่ ๒๒กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๗๒ โดยปรากฏเหตุผลอยู่ในคำปรารภของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนี้

“โดยที่ถนนเจริญกรุง ตอนบางรักคับแคบไม่พอแก่การจราจรของยวดยานพาหนะในสมัยนี้ ควรจะเพิ่มถนนซอยเส้นขนานขึ้นอีกเพื่อเพิ่มความสะดวกในการคมนาคมประการหนึ่ง และเพื่อได้มีทางระบายน้ำดีขึ้นในละแวกตำบลถนนสุริวงศ์เป็นคุณประโยชน์แก่การบำรุงอนามัยในละแวกนั้นอีกประการหนึ่งสมควรจะตัดถนนจากซอยถนนสุริวงศ์อันเป็นถนนยาวมากเข้าเชื่อมกับถนนสีลมอีก ๓ สาย”

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินไว้ในมาตรา ๓[๑] พอสรุปได้ว่า เฉพาะที่ดินที่เข้าเกณฑ์ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเท่านั้นที่เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ส่วนที่ดินที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

๑.๒ แม้ว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๒แก่ทางราชการก็ยังมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะไม่มีกำลังเงินงบประมาณ จึงได้ระงับการดำเนินการไว้จนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๑ เทศบาลนครกรุงเทพ[๒] จึงได้เริ่มดำเนินการตัด “ถนนสายที่หนึ่ง” ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ถนนมเหสักข์ โดยกระทรวงมหาดไทย[๓] ได้มีคำสั่งที่ ๑๙๗/๒๕๑๑ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งให้มีหน้าที่ “พิจารณาจัดซื้อที่ดิน ชดเชยค่าที่ดินอาคาร ค่ารื้อถนนขนย้าย และเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินในเขตถนน แล้วรายงานเสนอหลักการปฏิบัติต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการต่อไป” ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้เจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินและอาคารแล้ว เทศบาลนครกรุงเทพก็เสนอขออนุมัติจ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารต่อกระทรวงมหาดไทยทุกรายไป โดยเห็นสมควรให้พิจารณาจ่ายค่าทดแทน

---

[๑] มาตรา ๓ บุคคลผู้ชอบที่จะขอร้องให้เจ้าพนักงานพิจารณากำหนดราคาหรือค่าตอบแทนให้ เนื่องแต่การที่รัฐบาลตัดถนนไปในที่ดินดั่งที่กล่าวไว้นั้น คือ เจ้าของที่ดินกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่ก่อสร้างในที่ดินและผู้เช่า แต่ห้ามมิให้ยกเอาข้อโต้เถียงในเรื่องกำหนดราคาหรือค่าทดแทนมาเป็นเหตุขัดขวางต่อการทำถนนนี้ ส่วนผู้ใดควรจะได้รับราคาหรือค่าทดแทนเพียงไรหรือไม่นั้น ให้เป็นไปตามลักษณะดังนี้ คือ

(๑) ถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกถนนนั้นยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของเนื้อที่ที่ติดต่ออยู่กับถนนทั้ง ๒ ข้างหรือแต่ข้างใดข้างหนึ่ง และเนื้อที่ที่เหลือนั้นไม่เป็นที่ซึ่งยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร กว้างยืนแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือรวมเนื้อที่ดินทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตรแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น เพราะเหตุว่าการทำถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใดเจ้าของที่ดินอาจได้รับผลจากการทำถนนอยู่ด้วย เช่น กระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้นโดยทำการก่อสร้างตึก บ้าน โรง เรือน ที่อยู่หรือให้พัก ให้เช่าเก็บผลประโยชน์ได้มาก เป็นต้น ซึ่งเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว

(๒) ที่ดินของผู้ใดถูกทำถนนเสียหายหมดจำนวนเนื้อที่อย่างหนึ่ง หรือที่ดินเหลือน้อยกว่ากึ่งจำนวนเนื้อที่ที่ถูกทำถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินชิ้นใดเหลือติดต่อถนนยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร กว้างยืนแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือรวมเนื้อที่ทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตรอย่างหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำถนนรวมทั้งที่ดินที่เหลืออยู่นั้นตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เว้นไว้แต่เจ้าของเห็นว่าจะยึดถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่ไว้จะได้ประโยชน์คุ้มแก่การที่ต้องเสียหายไปในการทำถนนแล้ว จะไม่ขายที่ดินที่เหลือนั้นให้เจ้าพนักงานก็ได้ เมื่อเจ้าของได้เลือกเอาทางที่ไม่ขายแทนที่จะได้รับราคาหรือค่าทดแทน สำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานจะซื้อเช่นนี้แล้วรัฐบาลก็ไม่ต้องจ่ายราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] นายกเทศมนตรีเทศบาลกรุงเทพในขณะนั้นได้แก่ นายชำนาญ ยุวบูรณ์

[๓] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้แก่ พลเอก ประภาสจารุเสถียร

ให้แก่เจ้าของตามราคาปัจจุบันหรือตามที่ตกลงกันได้[๔] การตัดถนนมเหสักข์ได้ดำเนินการแล้วเสร็จและเปิดการจราจรแล้วแต่ผู้แทนกรุงเทพมหานครไม่อาจชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารในกรณีนี้ได้ว่า มีเจ้าของที่ดินที่ถูกแนวเขตถนนมเหสักข์ตัดผ่านซึ่งอยู่ในเกณฑ์ได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกี่ราย และไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกี่ราย

๑.๓ คณะกรรมการฯ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวนั้น ได้มีการยกเลิกและแต่งตั้งใหม่อีกหลายครั้ง อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของกรรมการบางคนในคณะกรรมการดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๖ กระทรวงมหาดไทย[๕] จึงได้มีคำสั่งที่ ๙๕๒/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่ง

คณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมกันครั้งที่ ๑ ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๑๗ โดยได้รับทราบผลการตัดถนนมเหสักข์ว่าได้ดำเนินการเสร็จแล้ว ยังเหลือถนนที่จะต้องดำเนินการตัดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปอีก ๒ สาย คือ “ถนนสายที่สอง” (ถนนปราโมทย์) และ “ถนนสายที่สาม” (ถนนประดิษฐ์) และได้รับทราบว่ากรุงเทพมหานครได้ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและค่ารื้อถอน ขนย้ายอาคารสิ่งปลูกสร้างในแนวถนนทั้ง ๒ สายดังกล่าวในปี พ.ศ.๒๕๑๗ โดยกรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสมของกรุงเทพมหานครเป็นค่าทดแทนที่ดินและอาคารสำหรับถนนปราโมทย์เป็นเงิน ๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท และเป็นค่าทดแทนอาคารสำหรับถนนประดิษฐ์ เป็นเงิน ๑,๑๕๐,๐๐๐ บาท

นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ได้มีมติกำหนดหลักการในการดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่ดินและอาคารที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ตามมาตรา ๓ ระบุให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ถูกตัดถนนรวมทั้งที่ดินที่เหลืออยู่ตาม “ราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้” แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่า ราคาในขณะนั้น (ในขณะที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว) กับราคาปัจจุบัน (ในขณะที่มีการประชุมกัน) แตกต่างกันมาก เจ้าของที่ดินคงไม่ยินยอมตกลงในราคาในขณะนั้น จึงเห็นควรที่จะขออนุมัติในหลักการต่อกระทรวงมหาดไทยที่จะให้ค่าทดแทนที่ดินและอาคารตามราคาปัจจุบัน โดยสอบถามราคาซื้อขายที่ดินในขณะที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาและราคาซื้อขายที่ดินตามราคาปัจจุบันต่อสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครก่อน

---

[๔] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย ครั้งที่ ๕ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ หน้า ๑ - ๒

[๕] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้แก่ นายกมล วรรณประภา

ข. กรณีที่ดินและอาคารที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้มอบให้ผู้แทนกองกฎหมายและคดี กรุงเทพมหานคร ศึกษาวิธีดำเนินการและแจ้งให้ที่ประชุมทราบ[๖]

ในการประชุมครั้งที่ ๒ ของคณะกรรมการชุดดังกล่าวในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๗ ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุม ดังนี้

ก. ที่ดินที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คงมีอยู่แต่เพียงรายเดียว คือ ที่ดินเลขที่ ๗ โฉนดที่ ๒๒๔๗ และเลขที่ ๓๒ โฉนดที่ ๒๓๘๗ ของนางสาวจรินทร์ สุนทรโกมล รวมเนื้อที่ ๐ - ๑ - ๓๙ ไร่ ถูกตัดถนนประมาณ ๐ - ๑ - ๕ ไร่ ซึ่งได้สอบถามราคาซื้อขายที่ดินจากสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครแล้วได้ความว่า ในขณะที่ออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใน พ.ศ.๒๔๗๒ ไม่ปรากฏว่า มีการซื้อขายที่ดินกัน จึงไม่ทราบราคาซื้อขายที่ดินในขณะนั้น ส่วนราคาซื้อขายที่ดินในขณะที่มีการประชุมกันนั้น ราคาตารางวาละ ๗,๙๐๐ บาท คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่นางสาวจรินทร์ สุนทรโกมล ในราคาดังกล่าว

ข. ส่วนวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่เหลือซึ่งไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนนั้น ผู้แทนกองกฎหมายและคดี กรุงเทพมหานคร ขอผลัดเป็นครั้งต่อไป[๗]

๑.๔ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ สิทธิสุนทร) ได้มีคำสั่ง ๕๐๒/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๑๗ ยกเลิกคณะกรรมการชุดที่ได้แต่งตั้งไว้ตามคำสั่งที่ ๙๕๒/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ และแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการชุดใหม่นี้ได้ประชุมกัน ๖ ครั้ง โดยทบทวนผลการดำเนินการของคณะกรรมการชุดเดิม แล้ว มีความเห็นว่า หากจะดำเนินการตามหลักการที่คณะกรรมการฯ ชุดเดิมกำหนดแล้ว ก็อาจจะเป็นการพิจารณานอกเหนือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะพระราชกฤษฎีกาให้กำหนดราคาที่ดินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่ถ้าจะปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา ก็เกรงว่าจะไม่สามารถทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีของที่ดินที่อยู่ในเกณฑ์และไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงได้รายงานผลการพิจารณาต่อกรุงเทพมหานคร ดังนี้

ก. ที่ดินที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาคงมีเพียงรายเดียว ส่วนที่ดินที่จะถูกถนนตัดผ่านแต่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนนั้นมีอีก ๕๓ ราย

ข. พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๒ เวลาล่วงเลยมากว่า ๔๐ ปีแล้ว สภาพภูมิประเทศ ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปจาก

---

[๖] รายงานการประชุมครั้งที่ ๑ ของคณะกรรมการดังกล่าว ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๑๗ หน้า ๑ - ๓

[๗] รายงานการประชุมครั้งที่ ๒ ของคณะกรรมการดังกล่าว ในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๗ หน้า ๑ - ๔

เดิมมาก หากจะพิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว เจ้าของที่ดินจะไม่ยินยอมและจะร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเช่นเดียวกับในกรณีการดำเนินการตัดและขยายถนนสายที่ ๒ (ถนนอรุณอมรินทร์) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๗๓ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์) ได้เคยมีคำสั่ง ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๘ อนุมัติให้คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่พิจารณาจ่ายค่าทดแทนที่ดิน ฯลฯตามพระราชกฤษฎีกาปี พ.ศ.๒๔๗๓ (กรณีถนนอรุณอมรินทร์) ถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาค่าทดแทนโดยให้ตามราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้ ทั้งนี้ โดยยึดถือหลักความเป็นธรรม[๘]

กรุงเทพมหานครจึงได้มีบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเสนอขออนุมัติ "ให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารตามราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้ โดยพิจารณาหลักการจ่ายค่าทดแทนให้เหมือนกับที่เคยดำเนินการกับถนนอรุณอมรินทร์ ส่วนราคาที่ดินและอาคารให้พิจารณาตีราคาในปัจจุบันเช่นเดียวกับที่ได้เคยดำเนินการจ่ายให้กับถนนมเหสักข์ โดยทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินและอาคารเป็นรายๆ ไป"[๙]

พันเอก ประกอบ ประยูรโภคราช รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย[๑๐] จึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๙ อนุมัติในหลักการตามที่กรุงเทพมหานครเสนอ[๑๑]

๑.๕ ในเมื่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย(พันเอก ประกอบ ประยูรโภคราช) ได้มีคำสั่งอนุมัติในหลักการให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารสำหรับถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์ ตามราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้เช่นเดียวกับในกรณีของถนนอรุณอมรินทร์ แล้ว กรุงเทพมหานครจึงได้ดำเนินการเจรจากับเจ้าของที่ดินและอาคารที่ถูกแนวเขตถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์และทำความตกลงกันได้เป็นส่วนใหญ่ คงเหลือเจ้าของที่ดินและอาคารที่ยังไม่ยอมตกลงด้วยอีก ๘ ราย เนื่องจากจะขอรับค่าทดแทนสูงกว่าที่คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนฯ เสนอให้ในขณะนั้นอีกทั้ง

---

[๘] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๙] บันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๑๐] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้แก่ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช

[๑๑] คำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีฯ ปรากฏอยู่ในบันทึกของกรุงเทพมหานครที่อ้างถึงในเชิงอรรถ ๙

กรุงเทพมหานครยังมีโครงการอื่นอีกหลายโครงการที่ต้องรีบดำเนินการก่อนที่ราคาที่ดินและค่าก่อสร้างจะสูงขึ้น ทำให้โครงการตัดถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์ต้องหยุดชะงักไป[๑๒]

๑.๖ ต่อมาเจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ รายในจำนวน ๘ รายที่เหลือได้มาติดต่อขอรับค่าทดแทน กรุงเทพมหานครจึงได้มีบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๙๒๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้พิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยให้ความเห็นชอบไว้แล้วเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร อันมีนายชาญกาญจนาคพันธุ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานฯ[๑๓] พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก สิทธิ จิรโรจน์)

คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้าพิจารณาในแง่ของกฎหมายตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครไม่สามารถจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินในกรณีนี้ได้ และการที่กรุงเทพมหานครอ้างว่ากระทรวงมหาดไทยได้เคยให้ความเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารในปี ๒๕๑๘ โดยพิจารณาหลักการจ่ายค่าทดแทนเช่นเดียวกับกรณีของถนนอรุณอมรินทร์ซึ่งยึดถือหลักความเป็นธรรมเป็นเกณฑ์นั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ เห็นว่าคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนก่อน[๑๔] ไม่ผูกมัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบัน[๑๕] เพราะฉะนั้น กรุงเทพมหานครจะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติไม่ได้ แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครได้

---

[๑๒] ข้อเท็จจริงตอนนี้ปรากฏอยู่ในบันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๙๒๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๑๓] คณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครในขณะนั้นประกอบด้วยกรรมการดังต่อไปนี้

๑) นายชาญ กาญจนาคพันธุ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ประธานกรรมการฯ

๒) นายสนั่น วงศ์พัวพันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรรมการ

๓) นายบำรุง อินทามระ รองอธิบดีกรมโยธาธิการ กรรมการ

๔) นางบุหงา ชัยรัตน์ ผู้อำนวยการกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรรมการ

๕) ร.ต.ธงชัย ทรงประศาสน์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรรมการ

๖) นายสนั่น สตงคุณห์ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย กรรมการ

๗) นายสุดจิต นิมิตกุล ผู้อำนวยการฝ่ายอำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรรมการ และเลขานุการฯ

๘) นายอัครเดช เจิมศิริ ฝ่ายอำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ

[๑๔] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้แก่ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์

[๑๕] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบัน คือ พลเอก สิทธิ จิรโรจน์

เคยจ่ายค่าทดแทนที่ดินไปบ้างแล้ว ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเป็นแนวทางดำเนินการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว จึงควรให้กรุงเทพมหานครนำเรื่องนี้ไปปรึกษาหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยความในมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใน ๒ ประเด็น คือ

ก. กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้หรือไม่ อย่างไร

ข. ในกรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ แต่กรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินไปบ้างแล้วเช่นนี้ กรุงเทพมหานครจะทำอย่างไร[๑๖]

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก สิทธิ จิรโรจน์) ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ เสนอ[๑๗]

๑.๗ สำหรับกรณีถนนอรุณอมรินทร์ที่มีการอ้างถึงในบันทึกกรุงเทพมหานครที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ นั้น เป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๗๓ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินไว้อย่างเดียวกับในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๓ กล่าวคือ เฉพาะที่ดินที่เข้าเกณฑ์ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเท่านั้นที่เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ส่วนที่ดินที่ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน[๑๘]

---

[๑๖] บันทึกของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๑/๕๓๐๓ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๑๗] คำสั่งดังกล่าวปรากฏอยู่ในบันทึกของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยที่อ้างถึงในเชิงอรรถที่ ๑๖

[๑๘] มาตรา ๓ บุคคลผู้ชอบที่จะขอร้องให้เจ้าพนักงานพิจารณากำหนดราคาหรือค่าทดแทนให้ เนื่องแต่การที่รัฐบาลตัดหรือขยายถนนไปในที่ดินดังกล่าวไว้นั้น คือ เจ้าของที่ดินกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่ก่อสร้างในที่ดินและผู้เช่า แต่ห้ามมิให้ยกเอาข้อโต้เถียงในเรื่องกำหนดราคาหรือค่าทดแทนมาเป็นเหตุขัดขวางต่อการทำหรือขยายถนนนี้ ส่วนผู้ใดควรจะได้รับราคาหรือค่าทดแทนเพียงไรหรือไม่ นั้น ให้เป็นไปตามลักษณะดังนี้ คือ

(๑) ถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกถนนนั้นยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของเนื้อที่ติดต่อกับถนนทั้ง ๒ ข้างหรือแต่ข้างใดข้างหนึ่ง และเนื้อที่ที่เหลือนั้นไม่เป็นที่ที่ซึ่งยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร กว้างยืนแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือรวมเนื้อที่ดินทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตรแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้นเพราะเหตุว่าการทำหรือขยายถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใด เจ้าของที่ดินอาจได้รับผลจากการทำหรือขยายถนนอยู่ด้วย เช่น กระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้นโดยทำการก่อสร้างตึก บ้าน โรง เรือนที่อยู่ หรือให้พัก ให้เช่า เก็บผลประโยชน์ได้มาก เป็นต้น ซึ่งเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (ฉบับปี พ.ศ.๒๔๗๓) กำหนดให้ตัดและขยายถนนสายต่างๆ รวมทั้งหมด ๑๐ สาย ซึ่งในจำนวนนี้มีถนนอรุณอมรินทร์ รวมอยู่ด้วย

ในการดำเนินการตัดและขยายถนนอรุณอมรินทร์ นั้น ในปี พ.ศ.๒๕๑๒ กระทรวงมหาดไทย[๑๙] ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่พิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินในเขตที่ถูกตัดและขยายถนนสายดังกล่าว คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับค่าทดแทนกับเจ้าของที่ดินและอาคารที่ถูกตัดถนนสายดังกล่าวแล้ว มีปัญหาข้อขัดข้องจึงได้หารือไปยังจังหวัดธนบุรีว่า เอกชนส่วนมากยินยอมในการตัดถนน แต่ไม่ตกลงในค่าทดแทน โดยส่วนมากขอค่าทดแทนในราคาซื้อขายปัจจุบันหรืออย่างน้อยเท่ากับราคาประเมินภาษีบำรุงท้องที่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้พิจารณาอนุมัติในหลักการเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๒ ให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินตามราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้ ให้แก่เจ้าของที่ดินทุกแปลงทั้งที่มีสิทธิและไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และแม้แต่เจ้าของที่ดินที่รังวัดแบ่งกันเขตออกเป็นสาธารณะแล้วก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามราคาปัจจุบันด้วยคณะกรรมการดังกล่าวจึงได้เจรจาทำความตกลงค่าทดแทนที่ดินกับเจ้าของที่ดินในราคาตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท โดยอาศัยอำนาจจากการจ่ายค่าทดแทนตามนัยแห่งหนังสือจังหวัดธนบุรี ที่ ธบ.๑๙/๖๖๑๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๑๒ หนังสือจังหวัดธนบุรี ที่ ธบ.๑๙/๘๙๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๑๔ และหนังสือจังหวัดธนบุรี ที่ ธบ.๑๙/๕๘๙๗ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๔ ซึ่งได้มีเจ้าของที่ดินจำนวนมากขอทำความตกลงตามราคาดังกล่าว

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี โดยมีการรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็น “เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีการเปลี่ยนนามของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” มีฐานะเป็นจังหวัด กระทรวงมหาดไทย[๒๐] จึงได้มีคำสั่งที่ ๖๕๓/๒๕๑๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๑๗ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทนคณะกรรมการชุดเดิม

---

(๒) ที่ดินของผู้ใดถูกทำหรือขยายถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินเหลือน้อยกว่ากึ่งจำนวนเนื้อที่ที่ถูกทำหรือขยายถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินชิ้นใดที่เหลือติดต่อถนนยาวตามถนนต่อกว่า ๘ เมตร กว้างยืนแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือรวมเนื้อที่ทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตรอย่างหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนรวมทั้งที่ดินที่เหลืออยู่นั้น ตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ที่ดินเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๑ เว้นไว้แต่ถ้าเจ้าของเห็นว่าจะยึดถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่ไว้จะได้ประโยชน์คุ้มแก่การที่ต้องเสียหายไปในการทำหรือขยายถนนแล้วจะไม่ขายที่ดินที่เหลืออยู่นั้นให้เจ้าพนักงานก็ได้ เมื่อเจ้าของได้เลือกเอาทางที่ไม่ขายแทนที่จะได้รับราคาหรือค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานจะซื้อเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่ต้องจ่ายราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น

[๑๙] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้แก่ พลเอก ประภาสจารุเสถียร

[๒๐] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้แก่ พลตำรวจตรีอรรถสิทธิ สิทธิสุนทร

คณะกรรมการชุดใหม่ได้พิจารณาวางหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนเช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดเดิม แต่มีกรรมการบางท่านทักท้วงว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๗๓ มาตรา ๓ (๒) กำหนดให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสสรณ์ฯ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๑ การที่กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้จ่ายค่าทดแทนในราคาปัจจุบันหรือตามที่ตกลงกันโดยอ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๓๒ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....ต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น” กรรมการผู้ทักท้วงมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมิได้ถูกยกเลิก และมาตรา ๓๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ก็บัญญัติให้โยงไปใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรรมการผู้ทักท้วงจึงตั้งข้อสังเกตว่า การจ่ายค่าทดแทนควรจะจ่ายในราคาตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือจ่ายตามราคาปัจจุบันหรือตามที่ตกลงกัน

ในเมื่อคณะกรรมการชุดเดิมได้เคยจ่ายค่าทดแทนที่ดินในราคาตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาทไปแล้ว แต่มีกรรมการบางท่านในคณะกรรมการชุดใหม่ทักท้วง คณะกรรมการชุดใหม่จึงขอให้กรุงเทพมหานครรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่า ควรจะให้คณะกรรมการชุดใหม่ดำเนินการต่อไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดเดิมหรือควรจะกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างไร เพราะยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่จะต้องปฏิบัติในกรณีเดียวกันนี้ในท้องที่อื่นอีก[๒๑]

กรุงเทพมหานครจึงได้มีบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๕๓๗๙ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ เสนอขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบในหลักการให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ในการพิจารณาให้ค่าทดแทนตามราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้ รวมทั้งถนนสายอื่นที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาไว้พร้อมกับถนนสายนี้ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ดำเนินการตัดถนนต่อไปด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น (นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์) ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ว่า “เห็นชอบด้วยเพราะเป็นธรรม”[๒๒]

---

[๒๑] ข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับการดำเนินการตัดถนนอรุณอมรินทร์นี้ ปรากฏอยู่ในบันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๕๓๗๙ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๒๒] คำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีฯ ปรากฏอยู่ในบันทึกของกรุงเทพมหานครที่ กทม.๔๐๐๐/๕๓๗๙ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ส่วนการดำเนินการตัดและขยายถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอีก ๙ สาย นั้น ผู้แทนกรุงเทพมหานครไม่อาจชี้แจงรายละเอียดได้ว่าได้ดำเนินการไปแล้วหรือไม่เพียงใด

๒. กรณีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช

๒.๑ ในปี พ.ศ.๒๔๗๒ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ณ วันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้เหตุผลไว้ในความปรารภว่า

“โดยที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างสะพานปฐมบรมราชานุสสรณ์ข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเชื่อมกรุงเทพมหานครกับธนบุรีแล้วนั้น บัดนี้ ทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ตัดถนนเชื่อมถนนบางสายที่มีอยู่แล้วและขยายถนนเก่าบางถนนให้กว้างขึ้นตามโอกาส เพื่อสะดวกแก่คมนาคมและยวดยานที่จะไปมาสู่สะพานนั้น”

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (มาตรา ๑) กำหนดว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนสายหนึ่ง ตอนต้นตัดถนนแต่ร่วมถนนจักรเพ็ชร์ไปออกถนนราชวงศ์ ตอนกลางขยายถนนทรงวาดและถนนประทุมคงคาไปออกถนนเจริญกรุง ตอนปลายตัดถนนแต่ถนนเจริญกรุงถึงคลองผดุงกรุงเกษมข้ามคลองไปร่วมถนนสายที่ตัดมาจากวัดมหาพฤฒาราม.....”

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (มาตรา ๓)[๒๓] ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนไว้เหมือนกันในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น

---

[๒๓] มาตรา ๓ บุคคลผู้ที่ชอบที่จะร้องขอให้เจ้าพนักงานพิจารณากำหนดราคาหรือค่าทดแทนให้ เนื่องแต่การที่รัฐบาลตัดหรือขยายถนนไปในที่ดินภายในเขตต์ที่กำหนดไว้นั้น คือ เจ้าของที่ดินกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่ก่อสร้างในที่ดินและผู้เช่า แต่ห้ามมิให้ยกเอาข้อโต้เถียงในเรื่องกำหนดราคาหรือค่าทดแทนมาเป็นเหตุขัดขวางต่อการทำหรือขยายถนนนี้ ส่วนผู้ที่ควรจะได้รับราคาหรือค่าทดแทนเพียงไรหรือไม่ นั้น ให้เป็นไปตามลักษณะดังนี้ คือ

(๑) ถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนนั้นยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของเนื้อที่ติดต่ออยู่กับถนนทั้งสองข้างหรือแต่ข้างใดข้างหนึ่ง และเนื้อที่ที่เหลือนั้นไม่เป็นที่ซึ่งยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร หรือ ๔ วา กว้าง ยื่นแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือ ๕ วา หรือรวมเนื้อที่ดินทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘ ตารางเมตร หรือ ๒๐ ตารางวาแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น เพราะเหตุว่าการทำหรือขยายถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใด เจ้าของที่ดินอาจได้รับผลจากการทำหรือขยายถนนอยู่ด้วยเช่น กระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้น โดยทำการก่อสร้างตึก บ้าน โรง เรือน ที่อยู่ หรือให้พัก ให้เช่า เก็บผลประโยชน์ได้มาก เป็นต้น ซึ่งเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว

(๒) ที่ดินของผู้ใดต้องถูกทำหรือขยายถนนเสียหายหมดจำนวนเนื้อที่อย่างหนึ่ง หรือที่ดินเหลือน้อยกว่ากึ่งจำนวนเนื้อที่ที่ถูกทำหรือขยายถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินชิ้นใดที่เหลือติดต่อถนนยาวตามถนนต่ำกว่า ๘ เมตร หรือ ๔ วา กว้างยื่นแต่ถนนเข้าไปต่ำกว่า ๑๐ เมตร หรือ ๕ วา หรือรวมเนื้อที่ทั้งสิ้นต่ำกว่า ๘๐ ตารางเมตร หรือ ๒๐ ตารางวาอย่างหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนน

เพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๗๓ (กรณีถนนอรุณอมรินทร์) โดยกำหนดว่า ที่ดินที่เข้าเกณฑ์ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และให้จ่ายค่าทดแทน “ตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ที่ดินเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรีลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๑”

๒.๒ ถนนสายที่จะต้องตัดและขยายตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้แบ่งออกเป็น ๓ ตอน ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงว่าการตัดและขยายถนนตอนกลาง (ถนนทรงวาดและถนนประทุมคงคาไปออกถนนเจริญกรุง) และถนนตอนปลาย (ถนนเจริญกรุงถึงคลองผดุงกรุงเกษมข้ามคลองไปร่วมถนนสายที่ตัดมาจากวัดมหาพฤฒาราม) ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ไม่อาจชี้แจงได้ว่ามีที่ดินที่ถูกแนวเขตถนนตอนกลางและถนนตอนปลายทั้งหมดกี่ราย มีที่ดินที่อยู่และไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกี่ราย และมีการจ่ายค่าทดแทนกันอย่างไร คงปรากฏข้อเท็จจริงแต่เพียงว่าการดำเนินการตัดถนนตอนต้น (ร่วมถนนจักรเพ็ชร์ไปออกถนนราชวงศ์) ยังไม่แล้วเสร็จเพราะมีอุปสรรคเกี่ยวกับเรื่องค่าทดแทนที่ดิน

๒.๓ ในปี พ.ศ.๒๕๒๒ นางเอียด ลพานุกรม ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งที่ที่ดินส่วนหนึ่งจะถูกทำเป็นถนนตอนต้น ได้ร้องขอค่าชดเชยที่ดินดังกล่าวจากกรุงเทพมหานครตามคำร้องลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒ และคำร้องลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๒๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ กรุงเทพมหานคร[๒๔] ได้มีหนังสือ ที่ กทม.๔๐๐๐/๗๔๒๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ถึงนางเอียดฯ แจ้งว่า ที่ดินแปลงของนางเอียดฯ (โฉนดเลขที่ ๑๖๘๓ เลขที่ดิน ๑๐) เป็นที่ดินที่รังวัดแบ่งแยกมาจากที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ ซึ่งเป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยรัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้ตามความในมาตรา ๓ (๑)[๒๕] แห่ง พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากที่ดินที่ถูกเวนคืนจะแยกเป็นโฉนดกี่แปลงก็ตาม ห้าม

รวมทั้งที่ดินที่เหลืออยู่นั้น ตอนต้น คือ ตั้งแต่ถนนจักรเพ็ชร์ถึงถนนราชวงศ์ตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงครั้งสุดก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อสร้างปฐมบรมราชานุสสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๑ ส่วนตอนกลางและตอนปลายตั้งแต่ถนนราชวงศ์ถึงคลองผดุงกรุงเกษมนั้น ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนรวมทั้งที่ดินที่เหลืออยู่นั้นตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายกันในที่ใกล้เคียงในครั้งที่สุดก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น เว้นไว้แต่ถ้าเจ้าของเห็นว่าจะยึดถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เหลืออยู่ไว้จะได้ประโยชน์คุ้มแก่การที่ต้องเสียหายไปในการทำหรือขยายถนนแล้ว จะไม่ขายที่ดินที่เหลือนั้นให้แก่เจ้าพนักงานก็ได้ เมื่อเจ้าของได้เลือกเอาทางที่ไม่ขายแทนที่จะได้รับราคาหรือกำหนดแทนสำหรับที่ดินที่เจ้าพนักงานจะซื้อเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่ต้องจ่ายราคาหรือค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๒๔] ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้นได้แก่ พลเรือเอก เทียม มกรานนท์

[๒๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓

วินิจฉัยเป็นรายแปลงตามความในมาตรา ๓ (๓)[๒๖] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น นางเอียดฯ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด[๒๗]

สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวของนางเอียดฯ (โฉนดเลขที่ ๑๖๘๓เลขที่ดิน ๑๐) นี้ ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยว่า กรุงเทพมหานครได้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๘๓ เลขที่ดิน ๑๐ นี้ ก่อนปี พ.ศ.๒๔๗๒ เป็นที่ดินแปลงเดียวกันที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ ซึ่งไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับค่าทดแทนตามมาตรา ๓ (๑)[๒๘] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๗๗ นายตั้ว ลพานุกรม และนายศุจิน ลพานุกรม ได้ขอทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ ออกเป็น ๒ แปลง คือ แปลงคงและแปลงโฉนดเลขที่ ๒๘๗๑ เลขที่ดิน ๑๙๑ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ - พ.ศ.๒๕๒๓ นางเอียด ลพานุกรม ได้ขอทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ ในส่วนที่เหลืออยู่ ออกเป็นแปลงย่อยอีก ๑๒ แปลง และในบรรดาที่ดินแปลงย่อย ๑๒ แปลงนี้มีที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๘๓ เลขที่ดิน ๑๐ รวมอยู่ด้วย เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ได้แยกมาจากที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ ภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้ในปี พ.ศ.๒๔๗๒ จึงเข้าข่ายมาตรา ๓ (๓)[๒๙] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

๒.๔ ต่อมานายประธาน ดวงรัตน์ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงกรุงเทพมหานคร แจ้งว่า ตนเป็นผู้รับมอบอำนาจจากนางเอียดฯ ให้ดำเนินการติดต่อเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินของนางเอียดฯ แปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๔๑[๓๐] เลขที่ดิน ๑๑ โดยชี้แจงและขอความเป็นธรรมว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๒ เป็นเวลา ๕๐ ปีเศษแล้ว จากนั้นก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติทับบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ ทั้งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.

---

[๒๖] มาตรา ๓ ฯลฯ ฯลฯ

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ที่ดินที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนนั้น จะแยกเป็นโฉนดกี่แปลงก็ตามถ้าเนื้อที่นั้นติดต่อเป็นผืนเดียวกันไปรวมอยู่ในกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดียว ห้ามมิให้แยกวินิจฉัยเป็นรายแปลง เว้นแต่ที่ที่ไม่ได้ติดต่อเป็นผืนเดียวกันได้ จึงให้แยกวินิจฉัยเฉพาะแปลงที่ต้องถูกทำหรือขยายถนนเสียหายเท่านั้น ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยเด็ดขาดในข้อโต้เถียงทั้งหลายเกี่ยวกับเรื่องนี้และที่เกี่ยวกับเรื่องที่ระบุไว้ในข้อ (๑) (๒) ข้างต้นบรรดาที่มิได้กำหนดลงไว้ชัดแจ้งด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๒๗] หนังสือของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๗๔๒๒ ลงวันที่ ๑๑พฤษภาคม ๒๕๒๕

[๒๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓

[๒๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖

[๓๐] เข้าใจว่าหนังสือของนายประธานฯ จะอ้างเลขโฉนดผิด คงจะหมายถึงที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ มากกว่า เพราะเลขที่ดินตรงกันคือเลขที่ดิน ๑๑

๒๕๑๕ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่างก็มีความตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๒ ในข้อบัญญัติที่ว่า รัฐบาลจะจ่ายค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืน อีกทั้งปรากฏว่ามีที่ดินอีกหลายแปลงที่ถูกบังคับตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๒ ทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้จ่ายค่าทดแทนสำหรับที่ดินเหล่านั้นไปแล้ว

๒.๕ กรุงเทพมหานครจึงได้มีบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๔๙๘๐ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้พิจารณาว่ากรุงเทพมหานครจะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่นางเอียดฯ ได้หรือไม่ อย่างไร โดยให้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาไปด้วยว่า สำหรับที่ดินที่ถูกตัดและขยายถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครยังไม่เคยจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ใดมาก่อนเลย ยกเว้นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งกรมอัยการตีความว่าอยู่นอกแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาและที่ดินถูกแนวถนนหมดทั้งแปลง ส่วนที่ดินที่ถูกแนวตัดถนนสายอื่นตามพระราชกฤษฎีกาฉบับอื่นที่ออกในปีเดียวกัน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว ก็คือ ที่ดินที่ถูกแนวตัด ถนนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒ ทั้งนี้โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังปรากฏในบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๕๓๗๙ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๘ และบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์

๒.๖ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการที่ปรึกษาราชการของกรุงเทพมหานครพิจารณาซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ไม่เปิดช่องให้กรุงเทพมหานครจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ ได้ แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครได้เคยจ่ายค่าทดแทนสำหรับถนนสายอื่นตามพระราชกฤษฎีกาฉบับอื่นที่ออกในปีเดียวกับพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จึงเห็นควรให้กรุงเทพมหานครนำเรื่องนี้หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวินิจฉัยความในมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก สิทธิ จิรโรจน์) จึงได้มีคำสั่งให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ เสนอ

๒.๗ สำหรับกรณีที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กรุงเทพมหานครอ้างถึงในบันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๔๙๘๐ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๖ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

ในปี พ.ศ.๒๕๐๕ เทศบาลนครกรุงเทพได้รื้อถอนโรงแถวไม้ชั้นเดียว ๘ ห้อง ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ในท้องที่ตำบลจักรวรรดิ์ อำเภอสัมพันธวงศ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐[๓๑] แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ

---

[๓๑] มาตรา ๑๒ เมื่อเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารใดซึ่งตั้งอยู่ริมถนนที่มีขนาดกว้างไม่ต่ำกว่าแปดเมตร ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจและไม่อาจแก้ไขได้ ให้เจ้า

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งถูกตัดถนนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒ คิดเป็นเนื้อที่ ๖๖.๖๗ ตารางวา กับอาคารห้องแถวไม้ชั้นเดียว ๘ ห้องดังกล่าว โดยขอให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารเป็นเงิน ๘๑๓,๙๖๐ บาท

กระทรวงมหาดไทยจึงให้เทศบาลนครกรุงเทพชี้แจง ซึ่งเทศบาลนครกรุงเทพชี้แจงว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกตัดถนนรายนี้เพราะที่ดินแปลงนี้ถูกตัดถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๒ ที่ดินย่อมตกเป็นที่สาธารณะไปแล้วตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ส่วนอาคารห้องแถวไม้ ๘ ห้อง นั้น เทศบาลฯ ได้รื้อถอนตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ จึงไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องจ่ายค่าทดแทน นอกจากนี้เทศบาลฯ ได้นำที่ดินแปลงนี้ไปปรับปรุงและจัดทำเป็นที่จอดรถสาธารณะไปแล้ว[๓๒]
กระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้กรมอัยการพิจารณา ซึ่งกรมอัยการพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ที่พิพาทอยู่นอกแนวเขตถนน ๒๐ เมตร ตามที่มาตรา ๑[๓๓] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนด ที่พิพาทจึงยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่ยังคงเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ตามเดิม ดังนั้น การที่เทศบาลฯ นำที่ดินไปจัดทำเป็นที่จอด

พนักงานท้องถิ่นตั้งกรรมการไม่น้อยกว่าเจ็ดนาย โดยให้มีนายช่างที่มีคุณวุฒิในการก่อสร้างไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีรวมอยู่ด้วยเป็นผู้พิจารณา ถ้ากรรมการไม่น้อยกว่าห้านายเห็นว่าอาคารนั้นไม่อาจแก้ไขได้ และบุคคลซึ่งอยู่อาศัยในสถานที่นั้นมีที่อยู่อาศัยในสถานที่แห่งอื่น หรือถ้าไม่มี เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย สามารถจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในสถานที่นั้น ในสภาพและความเป็นอยู่ที่ใกล้เคียงกับสภาพและความเป็นอยู่เดิม เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาอันสมควรแต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี และเห็นสมควรให้รื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครองครองอาคารจัดการรื้อถอนให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าไม่สามารถแจ้งคำสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของดำเนินการดังกล่าวได้ ก็ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้ครอบครองดำเนินการแทน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ให้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารนั้นและให้ถือว่า เจ้าของหรือผู้ครองครองอาคารได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่งนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๓๒] บันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๙๕๓๖ ลงวันที่ ๒๑พฤษภาคม ๒๕๑๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๓๓] มาตรา ๑ ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินเพื่อตัดและขยายถนนสายหนึ่ง ตอนต้นตัดถนนแต่รวมถนนจักรเพ็ชร์ไปออกถนนราชวงศ์ ตอนกลางขยายถนนทรงวาดและถนนประทุมคงคาไปออกถนนเจริญกรุง ตอนปลายตัดถนนแต่ถนนเจริญกรุงถึงคลองผดุงกรุงเกษมข้ามคลองไปร่วมถนนสายที่ตัดมาจากวัดมหาพฤฒาราม มีขนาดกว้าง ๒๐ เมตร หรือ ๑๐ วา ยาวประมาณ ๒,๐๐๐ เมตร หรือ ๕๐ เส้น ตามซึ่งเจ้าพนักงานจะได้ปักกรุยและหมายไว้ในแผนที่ต่อท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

การขยายถนนทรงวาดและถนนประทุมคงคานั้น เจ้าพนักงานจะได้จัดการขยายตอนใดตอนหนึ่งก่อนให้ได้ขนาดดังกล่าวไว้ในวรรคบน ในเวลาใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ยานพาหนะ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเทศบาลฯ ต้องรับผิดชอบ ส่วนห้องแถวพิพาท ๘ ห้องนั้น ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ตามเดิมเช่นเดียวกัน การที่เทศบาลฯ จัดการรื้อถอนไปก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ มิได้อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือกฎหมายอื่นใดเลยเทศบาลฯ จึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ส่วนการรื้อถอนห้องแถว ๘ ห้องนั้น จะเป็นการกระทำที่ชอบหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าเทศบาลฯ ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยครบถ้วนถูกต้องหรือไม่[๓๔] กระทรวงมหาดไทยจึงได้แจ้งความเห็นดังกล่าวของกรมอัยการให้เทศบาลฯ พิจารณา

กรุงเทพมหานครได้มีบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๙๕๓๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า กรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาจ่ายค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตั้งอยู่ในแนวเขตถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะปรากฏอย่างชัดแจ้งว่าที่ดินตั้งอยู่ภายในกรอบสีแดงที่แสดงแนวเขตถนนในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาและแนวเขตถนนตรงทางแยกตอนผายปากไม่อาจบรรยายเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชกฤษฎีกาได้จึงได้แสดงไว้ในแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เมื่อกรมอัยการฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อน จึงขอให้กรมอัยการวินิจฉัยใหม่อีกครั้งหนึ่งว่า กรุงเทพมหานครยังจะต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวให้แก่สำนักงานทรัพย์สินฯ หรือไม่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายกมล วรรณประภา) จึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๗ ให้กรมอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

กรมอัยการได้มีบันทึกถึงรัฐมนตรีฯ ในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๑๗ แจ้งว่ากรมอัยการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการฯ ซึ่งกรุงเทพมหานครแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาจ่ายค่าทดแทนฯ เห็นว่าที่พิพาทอยู่ในแนวเขตถนนตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ความจริงมีปรากฏเพียงในแผนที่ที่กรุงเทพมหานครส่งให้กรมอัยการ พร้อมกับข้อหารือ แต่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่อาจหาหลักฐานมายืนยันได้ว่าแผนที่นั้นเป็นแผนที่ที่ทำขึ้นเพื่อขยายแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อาจเป็นหลักฐานที่จะนำมาหักล้างถ้อยคำที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กรมอัยการจึงไม่อาจเปลี่ยนผลการวินิจฉัยได้[๓๕]

---

[๓๔] บันทึกของกรมอัยการ ที่ มท.๑๐๐๒/๕๔๘๖ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

[๓๕] บันทึกของกรมอัยการ ที่ มท.๑๐๐๒/๔๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๑๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ สิทธิสุนทร) จึงได้ส่งเรื่องคืนกรุงเทพมหานคร ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๑๗

ต่อมากรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่สำนักงานทรัพย์สินฯ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ โดยสัญญาดังกล่าว (ข้อ ๑) ระบุว่าเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินซึ่งถูกเวนคืนทั้งแปลงตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษมพุทธศักราช ๒๔๗๒ เป็นเนื้อที่ ๖๖.๖๗ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๘๐๐,๐๔๐ บาท

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเป็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่า กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียด ลพานุกรม ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถูก “ทับ” หรือลบล้างไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ตามที่นายประธาน ดวงรัตน์ กล่าวอ้าง หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเป็นดังนี้

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ.๒๔๗๒ อันเป็นสมัยที่ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งแต่เดิมถือกันว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน การที่ราษฎรได้เข้าถือครองที่ดินเป็นการได้รับอนุญาตจากพระเจ้าแผ่นดินให้เข้าอยู่อาศัยได้ ดังนั้น ถ้ารัฐต้องการที่ดินคืนเมื่อใด ก็อาจไล่ที่ราษฎรได้ การไล่ที่นั้นแต่เดิมไม่เคยมีการให้ค่าทำขวัญ การให้ค่าทำขวัญเพิ่งจะมีขึ้นในสมัยหลัง แต่ก็ยังถือกันว่าเป็นไปเพราะทรงพระกรุณาพระราชทานให้เท่านั้น มิใช่สิทธิตามกฎหมายว่าจะต้องได้รับ แต่เดิมการเวนคืนที่ดินยังไม่มีแบบพิธีที่แน่นอนนัก การเวนคืนที่ดินเริ่มจะมีหลักฐานที่แน่นอนเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทำเป็น ๒ ขั้นตอน คือ

ก. ในกรณีที่ยังมิได้สำรวจแนวทางสร้างทางรถไฟหรือทางหลวงให้แน่นอน จะต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเสียก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะเข้าไปสำรวจที่ดินเพื่อกำหนดแนวทางให้แน่นอนต่อไป (มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๑)

ข. เมื่อมีการสำรวจแนวทางแน่นอนแล้ว ก็จะออกประกาศพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ซึ่งจะระบุที่ดินที่ประสงค์จะจัดซื้อ (มาตรา ๒๒)

ที่ดินดังที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจะตกเป็นของกรมรถไฟโดยทันที แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองที่ดินนั้นได้ เมื่อได้ใช้เงินค่าทำขวัญให้แล้ว(มาตรา ๒๕)

ส่วนเงินค่าทำขวัญนั้นจะกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดินตามราคาตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใช้บังคับ (มาตรา ๒๙)

แม้ว่าในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับที่เป็นปัญหานี้ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ จะมีผลใช้บังคับอยู่แล้วแต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่มีฐานะเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาที่ออกมาเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยนั้นหลายฉบับรวมทั้งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ด้วย จึงมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมิได้ใช้หลักเกณฑ์ในการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน (มาตรา ๑)[๓๖] และกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ค่าทดแทน (มาตรา ๓)[๓๗] รวมไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน มิได้ดำเนินการเป็น ๒ ขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็มิได้กำหนดว่าจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกรายไป ดังนั้น การจ่ายค่าทดแทนจึงมิได้เป็นเงื่อนไขในการที่เจ้าพนักงานจะเข้าครอบครองที่ดินได้ (มาตรา ๒)[๓๘] ซึ่งต่างกับหลักเกณฑ์ในการเวนคืนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตามลำดับ รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องชดใช้ค่าทดแทน

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้บัญญัติรับรองการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้กระทำไปแล้วก่อนหน้านั้นไว้ในมาตรา ๓๔ ว่า

“มาตรา ๓๔ บรรดาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดิน ซึ่งได้ประกาศก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ท่านว่าคงอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัตินั้นๆ”

รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ประกาศใช้ในเวลาต่อมาก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการชดใช้ค่าทดแทน รัฐธรรมนูญที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็น

---

[๓๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๓

[๓๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓

[๓๘] มาตรา ๒ ตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไปให้กรรมสิทธิ์ที่ดินดั่งระบุไว้ในมาตรา ๑ กลับคืนมาเป็นของรัฐบาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการนี้เข้ายึดถือปกครองจัดการทำและขยายถนนได้ ห้ามมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งทำการก่อสร้างขึ้นใหม่เปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมของเดิม หรือทำการซ่อมอย่างขนาดใหญ่อย่างหนึ่งอย่างใดลงในที่ดิน หรือให้เช่าที่ดินหรือสิ่งที่ก่อสร้างในที่ดินภายในเขตซึ่งได้ขีดเส้นเครื่องหมายไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เป็นอันขาด นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากอธิบดีกรมนคราทรเสียก่อน

ครั้งแรกก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ว่า

“มาตรา ๒๙ รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพื่อแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นก็ยังบัญญัติรับรองการเวนคืนที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนหน้านั้นไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง ว่า

“การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นอันใช้ได้”

พระราชกฤษฎีกาฉบับที่เป็นปัญหานี้กำหนดไว้ในมาตรา ๒[๓๙] ว่าตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานี้เป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินดั่งระบุไว้ในมาตรา ๑ กลับคืนมาเป็นของรัฐบาล ให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการนี้เข้ายึดถือปกครอง จัดการทำและขยายถนนได้ .....”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในแง่ของกฎหมายแล้วที่ดินที่ถูกแนวเขตถนนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลมาตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับ (วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๔๗๒) ซึ่งเท่ากับว่า การเวนคืนหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้เกิดขึ้นและมีผลสมบูรณ์แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๒ แม้ว่าการตัดและขยายถนนตามพระราชกฤษฎีกานี้จะยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และเจ้าพนักงานจะยังมิได้เข้าครอบครองที่ดินบางแปลงที่ถูกแนวเขตถนนก็ตาม ในเมื่อการเวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในภายหลังจะมีบทบัญญัติว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการใช้ค่าทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลทำให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กลับมีสิทธิได้รับค่าทดแทนขึ้นมาใหม่ได้อีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้นอกจากจะไม่ได้ถูกลบล้างโดยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังได้รับการรับรองโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับต่างๆ ที่ประกาศใช้สืบต่อกันมาว่า ให้เป็นอันใช้ได้อีกด้วย

---

[๓๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๘

ส่วนปัญหาที่ว่ากรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ได้หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้ในปี พ.ศ.๒๔๗๒ นั้น ที่ดินของนางเอียดฯ เข้าข่ายตามมาตรา ๓ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กล่าวคือ ที่ดินของนางเอียดฯ ถูกเวนคืนเป็นส่วนน้อย หรือถูกเวนคืนเป็นส่วนใหญ่ และขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ในขณะนั้นถ้าหากนางเอียดฯ มีที่ดินที่ถูกเวนคืนหลายแปลง ที่ดินเหล่านั้นมีเนื้อที่ติดต่อเป็นผืนเดียวกันหรือไม่ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครว่า ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้นั้น ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ เป็นของนายตั้ว ลพานุกรมและนายศุจิน ลพานุกรม และเป็นที่ดินเข้าข่ายตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กล่าวคือ ถูกเวนคืนแต่เพียงส่วนน้อย ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๗๗ นายตั้ว ลพานุกรมและนายศุจิน ลพานุกรม ได้ขอทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ ออกเป็น ๒ แปลง คือ แปลงคง และแปลงโฉนดเลขที่ ๒๘๗๑ เลขที่ดิน ๑๙๑ และต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ - พ.ศ.๒๕๒๓ นางเอียด ลพานุกรม ได้ขอทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ ในส่วนที่เหลือออกเป็นแปลงย่อยอีก ๑๒ แปลง และในบรรดาที่ดินแปลงย่อยนี้ มีที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๘๓ เลขที่ดิน ๑๐ ซึ่งถูกแนวเขตถนนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้หมดทั้งแปลงรวมอยู่ด้วย ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครว่า การรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ ได้แบ่งออกเป็นที่ดินแปลงย่อยหลายแปลงนั้น ได้กระทำภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้แล้วจึงไม่มีผลทำให้ที่ดินแปลงย่อยเหล่านี้กลับมีสิทธิได้รับค่าทดแทนขึ้นมาอีกได้ เพราะที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ (แปลงเดิม) นั้น ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๒ ดังนั้น ทั้งที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ (แปลงคง) และมาตรา ๓ (๑)[๔๐] แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ กรุงเทพมหานครจึงจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ไม่ได้

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินแก่เจ้าของที่ดินตามมาตรา ๓ (๑)[๔๑] แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจนคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘)ได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีหลักเกณฑ์ในการเวนคืนและในการจ่ายค่าทดแทนอย่างเดียวกับในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒ แต่มีข้อแตกต่างกันที่สำคัญอยู่ในมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ซึ่งกำหนดว่า

“มาตรา ๒ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แล้วให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำถนนจัดการปักกรุยถนนเหล่านี้ตามเขตต์แนวทางซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๑ และตาม

---

[๔๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓

[๔๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

แนวประเมินดั่งได้หมายไว้ในแผนที่ต่อท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ และห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือทำการอย่างหนึ่งอย่างใดลงในที่ดินภายในเขตนั้น นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงาน

เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ได้ลงมือจัดการปักกรุยแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินภายในเขตที่ได้ปักกรุยไว้แล้วนี้กลับคืนมาเป็นของรัฐบาล และเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือปกครองจัดการทำถนนได้ทันที”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกแนวเขตถนน ๓ สายตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะกลับคืนมาเป็นของรัฐบาล หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่” ได้จัดการปักกรุยแนวเขตถนนเหล่านั้นแล้วหรือไม่ และเมื่อใด ซึ่งผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงว่า จากความตอนหนึ่งในบันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ว่า “อนึ่ง แนวเขตถนนปราโมทย์,ถนนประดิษฐ์ ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กองช่างนครบาล ได้สำรวจปักกรุยทำแผนที่รายละเอียด พ.ศ.๒๔๗๔ ไว้นั้น ....” เข้าใจว่า ได้มีการปักกรุยแนวเขตถนนทั้ง ๓ สายมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๔ ดังนั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว ที่ดินที่ถูกแนวเขตถนน ๓ สายนี้ได้ตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลนับแต่วันที่ “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่” ได้จัดการปักกรุยแนวเขตถนน ในปี พ.ศ.๒๔๗๔ แล้ว แม้ว่าการตัดและขยายถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์จะยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จก็ตาม

มาตรา ๓ (๑)[๔๒] แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดว่า ถ้าที่ดินแปลงใดต้องถูกแนวเขตถนนแต่เพียงบางส่วนแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น เพราะเหตุว่าการทำถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใด เจ้าของที่ดินอาจได้รับผลจากการทำถนนอยู่ด้วย ซึ่งเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ รายที่มาติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนนั้น เป็นเจ้าของที่ดินและอาคารที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ รายนี้ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ไม่ได้

อนึ่ง การที่มาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นทั้ง ๒ ฉบับบัญญัติว่า ถ้าที่ดินของผู้ใดถูกเวนคืนเป็นส่วนน้อยแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินแปลงนั้น ก็เพราะเหตุว่า การทำถนนเข้าไปในที่ดินของผู้ใดย่อมทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้นั้นมีราคาสูงขึ้นอันเป็นการทดแทนกันอยู่แล้ว[๔๓] หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้ง ๒ ฉบับ ใช้หลักเกณฑ์ที่ว่า ในการคำนวณค่าทดแทนนั้นให้นำเอาราคาที่สูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มาหักออกจากค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายสำหรับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับต่างๆ ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์

---

[๔๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ และเชิงอรรถที่ ๒๓

เช่นว่านี้มาโดยตลอดอยู่แล้ว ตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔[๔๔] พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗[๔๕] และแม้แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยังใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ เพียงแต่มีข้อจำกัดว่าไม่ให้ถือว่า ราคาที่สูงขึ้นของทรัพย์สินที่เหลือนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีกเท่านั้น[๔๖] ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้ง ๒ ฉบับ คงจะเห็นว่าการตัดถนนเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวนั้นทำให้ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม และราคาที่สูงขึ้นนั้นอาจจะมากกว่าหรืออย่างน้อยก็เท่ากับจำนวนเงินค่าทดแทนที่รัฐบาลพึงจะต้องจ่ายให้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา จึงได้บัญญัติว่ารัฐบาลไม่จำเป็นต้องใช้ค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นส่วนน้อย

๓. ส่วนปัญหาที่ว่า ในกรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ แต่กรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินไปบ้างแล้ว เช่นนี้กรุงเทพมหานครจะทำอย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า สำหรับค่าทดแทนที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายไปแล้วนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

ในกรณีของถนนมเหสักข์ ปรากฏข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า เทศบาลนครกรุงเทพได้เสนอขออนุมัติจ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารต่อกระทรวงมหาดไทยทุกรายไป โดยเห็นสมควรให้พิจารณาจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของตามราคาปัจจุบันหรือตามที่ตกลงกันได้[๔๗]

ส่วนถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปีพ.ศ.๒๕๑๗ กรุงเทพมหานครได้ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและค่ารื้อถอน ขนย้าย

---

[๔๔] มาตรา ๓๐ เมื่อการสร้างทางรถไฟและเครื่องประกอบทางรถไฟกระทำให้ทรัพย์ซึ่งเหลือจากที่จัดซื้อนั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ท่านให้เอาจำนวนราคาทรัพย์ที่ได้ทวีราคาสูงขึ้นนี้ หักทอนออกจากจำนวนเงินค่าทำขวัญ แต่ทั้งนี้อย่าให้ถือว่าราคาทรัพย์ที่ได้ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทำขวัญ เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์กลับต้องใช้เงินให้อีกเลย

[๔๕] มาตรา ๑๕ ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้นไซร้ ท่านให้เอาราคาสูงขึ้นนั้นหักกับเงินค่าทำขวัญ

แต่ทั้งนี้มิให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทำขวัญเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีก

[๔๖] มาตรา ๑๔ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของตามมาตรา ๑๑ นั้นถ้าไม่มีบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดเป็นเฉพาะแล้วให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๖ ทั้งนี้ ให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพ และทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วยถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีก

[๔๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

อาคาร สิ่งปลูกสร้างในแนวถนนทั้ง ๒ สายดังกล่าว โดยได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร เป็นค่าทดแทนที่ดินและอาคารสำหรับถนนปราโมทย์ เป็นเงิน ๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท และเป็นค่าทดแทนอาคารสำหรับถนนประดิษฐ์ เป็นเงิน ๑,๑๔๐,๐๐๐ บาท และขยายเวลามาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๑๘ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๙ กรุงเทพมหานครได้มีบันทึก ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อรายงานให้ทราบถึงผลการพิจารณาของคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่พิจารณาการจัดซื้อที่ดิน ชดเชยค่าที่ดิน อาคารค่ารื้อถอนขนย้าย และเจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินในเขตถนน ๒ สายดังกล่าวโดยคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า ถ้าพิจารณาตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะมีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพียงรายเดียวเท่านั้น แต่แนวเขตถนนจะตัดผ่านที่ดินและอาคารอีก ๕๓ ราย ที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ แต่เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก หากจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว เจ้าของที่ดินและอาคารที่ถูกแนวเขตถนนจะไม่ยินยอมและร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังกรณีการตัดและขยายถนนอรุณอมรินทร์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์) ได้เคยมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๘ อนุมัติให้จ่ายค่าทดแทนในราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้ ให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคารที่ถูกแนวเขตถนนอรุณอมรินทร์ ทั้งที่มีสิทธิและไม่สิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฝั่งจังหวัดธนบุรีและจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๗๓ โดยกรุงเทพมหานครได้เสนอขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินและอาคารที่ถูกแนวเขตถนนปราโมทย์และถนนประดิษฐ์ตามราคาปัจจุบันหรือราคาที่ตกลงกันได้ โดยพิจารณาหลักการจ่ายค่าทดแทนให้เหมือนกับที่เคยดำเนินการกับถนนอรุณอมรินทร์ จึงเท่ากับว่ากรุงเทพมหานครเสนอขอให้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคารทั้งที่มีสิทธิและไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (พันเอก ประกอบ ประยูรโภคราช) ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๙ อนุมัติในหลักการตามที่กรุงเทพมหานครเสนอ

ในเมื่อกรุงเทพมหานครได้ระบุไว้ในบันทึกดังกล่าวข้างต้นอย่างชัดเจนว่า ถ้าพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะมีเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพียงรายเดียว ส่วนเจ้าของที่ดินและอาคารที่เหลืออีก ๕๓ รายนั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน การที่รัฐมนตรีฯ ได้มีคำสั่งอนุมัติในหลักการให้จ่ายค่าทดแทนตามเสนอได้นั้น รัฐมนตรีฯ ย่อมจะตระหนักดีอยู่แล้วว่าเป็นการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคาร ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนดังกล่าวไปโดยได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีฯ นั้น จึงเข้าข้อกฎหมายที่ว่า “กระทำการอันใดตามอำเภอใจเหมือนหนึ่ง

ว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ”ตามนัยมาตรา ๔๐๗[๔๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ กรุงเทพมหานครจึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกว่าทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้วคืนจากเจ้าของที่ดินและอาคารที่ถูกแนวเขตถนนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้

อนึ่ง สำหรับกรณีของเจ้าของที่ดินและอาคารอีก ๘ รายที่เหลือ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และกรุงเทพมหานครยังมิได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้ ตลอดจนกรณีที่ดินของนางเอียดฯ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม พุทธศักราช ๒๔๗๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เป็นปัญหาทางด้านนโยบายที่คณะรัฐมนตรีควรเป็นผู้วินิจฉัยต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นดังกล่าวข้างต้นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) แล้ว เห็นว่า เป็นการวินิจฉัยในปัญหากฎหมายสำคัญ เพราะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินของรัฐจำนวนมากซึ่งจะมีผลกระทบต่อทั้งประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน และนอกจากนั้น ผลของการวินิจฉัยปัญหานี้ได้เกี่ยวเนื่องไปถึง “การใช้อำนาจของรัฐมนตรี” ในการสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเรื่องนี้ด้วย ฉะนั้น แม้ว่าในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จะมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ แต่เพื่อความสมบูรณ์ในการพิจารณาและการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมาย อันจะเป็นการยุติข้อสงสัยที่อาจจะเกิดขึ้นหรือมีการขอทบทวนโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในภายหลัง เลขาธิการฯจึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ ตามนัยข้อ ๑๔ (๔)[๔๙] ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ในปัญหาทั้ง ๓ ประการ ดังนี้

---

[๔๘] มาตรา ๔๐๗ บุคคลใดได้กระทำการอันใดตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้อยู่ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ ท่านว่าบุคคลผู้นั้นหามีสิทธิจะได้รับคืนทรัพย์ไม่

[๔๙] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

๑) สำหรับปัญหาที่ว่า กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดลพานุกรม ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชร์ไปถึงคลองผดุงกรุงเกษมพุทธศักราช ๒๔๗๒ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้ถูกลบล้างโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ประกาศใช้ในภายหลัง อย่างที่นายประธาน ดวงรัตน์ กล่าวอ้าง แต่อย่างใด และเห็นว่า การที่กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับใน พ.ศ.๒๔๗๒ นั้น ที่ดินของนางเอียดฯ ถูกเวนคืนเป็นส่วนน้อยหรือถูกเวนคืนเป็นส่วนใหญ่[๕๐] และขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ในขณะนั้นถ้าหากนางเอียดฯ มีที่ดินที่ถูกเวนคืนหลายแปลง ที่ดินเหล่านั้นมีเนื้อที่ติดต่อเป็นผืนเดียวกันหรือไม่[๕๑] ในเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครว่า ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้นั้น ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ เลขที่ดิน ๑๑ ซึ่งนางเอียดฯ ได้มอบอำนาจให้นายประธานฯ เป็นผู้ร้องขอรับค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ นั้น เป็นที่ดินแปลงใหญ่ที่ถูกเวนคืนเป็นส่วนน้อย จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา ๓ (๑)[๕๒] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๘๓ เลขที่ดิน ๑๐ ซึ่งนางเอียดฯ ได้เคยร้องขอรับค่าทดแทนมาครั้งหนึ่งแล้วในปี พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น ก็เป็นที่ดินแปลงย่อยแปลงหนึ่งในบรรดาที่ดินแปลงย่อยหลายแปลงซึ่งถูกรังวัดแบ่งแยกมาจากที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๖๙๑ ทั้งนี้ภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้แล้ว เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ว่า กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางเอียดฯ ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้

๒) ส่วนปัญหาที่ว่า กรุงเทพมหานครจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ ราย ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดถนนซอยจากถนนสุริวงศ์ไปจดคลองสีลม ๓ สาย พุทธศักราช ๒๔๗๒ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ว่า ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ ราย ที่มาขอรับเงินค่าทดแทนนั้นเป็นเจ้าของที่ดินและอาคารที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา ๓ (๑)[๕๓] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคาร ๓ รายนี้ตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้

---

[๕๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓

[๕๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๖

[๕๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓

[๕๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

๓) ส่วนปัญหาที่ว่า ในกรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ แต่กรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินไปบ้างแล้ว เช่นนี้ กรุงเทพมหานครจะทำอย่างไรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ว่า ในเมื่อในบันทึกของกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๔๐๐๐/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ที่มีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ถ้าพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว จะมีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนเพียงรายเดียว ส่วนที่เหลืออีก ๕๓ รายนั้น ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ซึ่งไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเข้าข้อกฎหมายตามนัยมาตรา ๔๐๗[๕๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุนี้ กรุงเทพมหานครจึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้วคืนจากเจ้าของที่ดินและอาคารที่ถูกแนวเขตถนนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๗

[๕๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๒/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่ดิน “หนองหว้า” จังหวัดยโสธร (หนองน้ำธรรมชาติซึ่งไม่มีพลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไม่ และหนองน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขินหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะยังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๑/๑๐๘๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน “หนองหว้า” กรณีนายเซ็ง หลักหาญ สมาชิกสภาจังหวัดยโสธร ได้ขอให้พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับที่ดิน ”หนองหว้า” ในท้องที่ตำบลน้ำคำใหญ่ อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร โดยอ้างว่าจังหวัดยโสธรสอบสวนและรายงานข้อเท็จจริงต่อกรมที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน การร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ นายเซ็ง หลักหาญ ได้เคยร้องเรียนมาก่อนแล้วหลายครั้ง ตามลำดับดังนี้

๑. เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๙ นายเซ็ง หลักหาญ กับพวก ร้องเรียนต่อกรมที่ดินกล่าวหาว่านายวันดี วรรณชาติ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ออก น.ส.๓ ทับที่สาธารณะหนองหว้าโดยอ้างว่า “หนองหว้า” เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่สาธารณะ “หนองเหล่า” ซึ่งทางอำเภอขึ้นทะเบียนไว้ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง และราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดมากรมที่ดินให้จังหวัดยโสธรสอบสวนแล้วปรากฏว่า ที่ดินที่ร้องเรียน คือ ที่ดิน น.ส.๓ เลขที่ ๒๙ หมู่ที่ ๑๑ (บ้านตับเต่า) ตำบลน้ำคำใหญ่ อำเภอเมืองยโสธร ซึ่งออก น.ส.๓เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๙๘ ให้แก่นายวันดี วรรณชาติ บริเวณตอนกลางที่ดินดังกล่าวเป็นที่ลุ่มมีน้ำขังอยู่เสมอในหน้าน้ำ ราษฎรทั่วไปเรียกว่า “หนองหว้า” แต่ไม่เคยทราบมาก่อนว่าเป็นหนองน้ำสาธารณะ ราษฎรเคยเข้าไปใช้ประโยชน์บ้างแต่ต้องขออนุญาต นายวันดี วรรณชาติ กำนันตำบลน้ำคำใหญ่ยืนยันว่าหมู่บ้านตับเต่ามีหนองน้ำสาธารณะเพียง ๒ แห่ง คือ “หนองผือ” กับ “หนองนาผาย” หมู่บ้านตับเต่าไม่เคยมีประวัติเป็นหมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง มาก่อน จังหวัดเห็นว่า ที่ดินที่ร้องเรียนไม่ใช่ที่สาธารณะ เพราะประชาชนไม่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน และทางราชการไม่เคยหวงห้ามไว้ การที่ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์เพียงชั่วครั้งชั่วคราว เป็นลักษณะการเอื้ออำนวยกันระหว่างเพื่อนบ้าน เมื่อเป็นเช่นนี้ กรมที่ดินจึงได้สั่งยุติเรื่องร้องเรียนตามบันทึกที่ มท.๐๖๐๗/๑๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

๒. ต่อมาเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๐ นายเซ็ง หลักหาญ ได้ร้องเรียนกรณีเดียวกันนี้ต่อนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ป.ป.ป. โดยอ้างว่า การพิจารณาสอบสวนของจังหวัดไม่ถูกต้องตรงกับความจริง สำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ป.ป.ป.จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา กรมที่ดินได้ขอให้จังหวัดสอบสวนเรื่องนี้ใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ร้องนำพยานหลักฐานมาแสดงอย่างเต็มที่ จังหวัดได้ให้อำเภอเมืองยโสธรแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้วรายงานว่า หนองหว้าไม่ใช่หนองสาธารณะ แต่เป็นหนองส่วนบุคคลของนายวันดี วรรณชาติ จากการประชุมราษฎรบ้านตับเต่า หมู่ที่ ๑๑ และหมู่ที่ ๑๒ ตำบลน้ำคำใหญ่ และการประชุมสภาตำบลน้ำคำใหญ่ต่างลงมติว่า หนองหว้าเป็นของนายวันดี วรรณชาติ ไม่ใช่หนองสาธารณะ ราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้ใช้หนองน้ำดังกล่าว ได้ตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณะตำบลน้ำคำใหญ่แล้วไม่ปรากฏชื่อหนองหว้าแต่อย่างใด และตามประวัติของทางราชการ หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง ไม่เคยเปลี่ยนแปลงมาเป็นหมู่ที่ ๑๑ ตำบลน้ำคำใหญ่ เมื่อไม่มีพยานหลักฐานชี้ชัด จึงไม่อาจเพิกถอน น.ส.๓ ของนายวันดี วรรณชาติ ได้

๓. ต่อมานายเซ็ง หลักหาญ ร้องเรียนขอให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นพิจารณากลั่นกรองเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างทะเบียนที่สาธารณะของอำเภอลำดับที่ ๔๖ หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองยโสธร เป็นหลักฐานว่าเป็นหนองเดียวกับหนองหว้า จังหวัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการ ฯ ได้สอบสวนราษฎรหมู่ที่ ๑๑ และหมู่ที่ ๑๒ ตำบลน้ำคำใหญ่ แล้วปรากฏว่า ราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่า หนองหว้าเป็นหนองส่วนบุคคลของนายวันดี วรรณชาติ ได้ตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณะของอำเภอลำดับที่ ๔๖ หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมืองแล้ว ปรากฏว่า ชื่อ “หนองเหล่า” ซึ่งต่อมา หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมืองได้เปลี่ยนเป็นหมู่ที่ ๑๔ ตำบลเขื่องคำ ไม่ใช่หมู่ที่ ๑๑ หรือหมู่ที่ ๑๒ ตำบลน้ำคำใหญ่ อันเป็นสถานที่ตั้ง “หนองหว้า” แต่อย่างใด จังหวัดเห็นว่าพยานหลักฐานที่ผู้ร้องอ้างอิงไม่อาจรับฟังได้ว่าที่พิพาทเป็นสาธารณะ เห็นควรยุติเรื่องกรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วย จึงได้สั่งยุติเรื่อง ตามบันทึกที่ มท.๐๖๐๗/๑๘ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๓

๔. ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๒๓ นายเซ็ง หลักหาญ ได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการจากส่วนกลางขึ้นสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีก โดยกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและจังหวัดร่วมมือกันปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส.๓ ทับที่สาธารณะหนองหว้า ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กรมที่ดินพิจารณา กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้ทางราชการได้พิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้อง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณากันถึง ๓ ครั้ง และครั้งสุดท้ายเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด มีปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ร้องนำพยานเอกสารและบุคคลเข้าสืบแต่ผลการพิจารณาก็ไม่อาจรับฟังได้ว่า หนองหว้าเป็นหนองสาธารณะ ประกอบกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและราษฎรต่างยอมรับว่า ที่พิพาทเป็น

หนองเอกชน การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว จึงไม่ควรแต่งตั้งกรรมการออกไปดำเนินการตามคำร้องอีก

คณะกรรมการตรวจสอบสภาพและสอบสวนข้อเท็จจริงที่ดิน “หนองหว้า” ได้ตรวจสอบเอกสารเรื่องราวต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาในข้อ ๑. ถึงข้อ ๔. แล้ว เห็นว่าเรื่องนี้ เคยสั่งยุติเรื่องมาแล้ว แต่ก็ไม่สิ้นสุด และน่าจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะพิสูจน์จากพยานบุคคลซึ่งเกิดภายหลังสถานที่นั้นอย่างเดียวไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อพิจารณาที่ว่า “หนองน้ำส่วนบุคคล” นั้น มีหรือไม่ตามกฎหมาย และหนองน้ำธรรมชาติจะแปรเป็นหนองน้ำส่วนบุคคลโดยอาศัยกฎหมายใด (โดยเฉพาะกรณีเรื่องนี้) และการออก น.ส.๓ ให้ไปนั้นเป็นการถูกต้องหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ

๑. หนองน้ำซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ไม่มีพลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๑] หรือไม่

๒. หนองน้ำสาธารณประโยชน์ ซึ่งตื้นเขินหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีหนึ่ง กับหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันหลังใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน อีกกรณีหนึ่งที่ดินดังกล่าวจะยังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วมีความเห็นดังนี้

ตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของอำเภอเมืองยโสธรเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เกี่ยวกับสภาพของที่ดิน “หนองหว้า” นั้น ปรากฏว่า “หนองหว้า” มีลักษณะเป็นที่ลาดลุ่มกันกะทะ อยู่บริเวณตอนกลางที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ของนายวันดี วรรณชาติ ซึ่งกรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๙๘ บริเวณ

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

“หนองหว้า” มีเส้นผ่าศูนย์กลาง ๓๘ เมตร ลึกประมาณ ๐.๕๐ เมตร คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑/๒ ไร่ จะมีน้ำขังมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับฤดูกาล หากปีใดฝนไม่ตก น้ำก็อาจแห้งหรือมีน้ำขังอยู่บ้างเล็กน้อย ในขณะตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เป็นระยะที่มีฝนตกมากพอสมควร น้ำที่ขังใน”หนองหว้า” มีเส้นผ่าศูนย์กลางเพียง ๑๐ เมตร ฉะนั้น จึงมีสภาพเป็น “ที่ลุ่มน้ำขัง” ไม่ปรากฏว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ปัญหาข้อ ๑. ที่กระทรวงมหาดไทยหารือมาว่า หนองน้ำซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ไม่มีพลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไม่ หรือปัญหาข้อ ๒. ที่หารือเกี่ยวกับกรณีหนองน้ำสาธารณประโยชน์ตื้นเขิน นั้น เป็นปัญหาจากข้อเท็จจริงที่สมมติขึ้น มิใช่เป็นปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ จะพิจารณาให้ความเห็นได้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (ข)[๒] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ที่จะรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐในกรณีที่ปัญหาที่หารือมาเป็นปัญหาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยแท้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๗

---

[๒] มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๕๓๗/๒๕๒๗

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ข้อ ๓๑)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐(กทม.)/๗๐๒๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ข้อ ๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า

"ข้อ ๓๑ ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร" ปัญหามีว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวบังคับว่าทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวของห้องจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร หรือบังคับเฉพาะส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงส่วนเดียวว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวอาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ

๑. โดยปกติเมื่อกฎหมายใช้คำว่า "หรือ" ก็น่าจะหมายความว่าบังคับให้ส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร เท่านั้น

๒. แต่เมื่อพิจารณาข้อความทั้งหมดแล้ว ข้อบัญญัติดังกล่าวน่าจะมีเจตนาที่จะบังคับให้ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร โดยมีเหตุผลว่าหากกฎหมายเจตนาจะบังคับเฉพาะส่วนกว้างหรือส่วนยาวแต่เพียงอย่างเดียวว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความที่ว่า "ให้มีส่วนกว้างหรือส่วนยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร" เนื่องจากข้อความตอนท้ายที่บังคับว่าจะต้องมีพื้นที่ทั้งหมดไม่ต่ำกว่าเก้าตารางเมตร ก็สามารถบังคับได้อยู่ในตัวแล้ว เพราะการที่จะมีพื้นที่ไม่ต่ำกว่าเก้าตารางเมตรได้ ส่วนกว้างหรือส่วนยาวส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรอยู่แล้ว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นสมควรหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเป็นปัญหาการตีความข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้าง

อาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมาตรา ๖๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๓๑[๓] ได้กำหนดว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า ให้มี “ส่วนกว้างหรือยาว” ไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรนั้น โดยที่คำว่า “หรือ” นี้พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๔๙๓ ให้ความหมายว่า “เป็นคำบอกความให้กำหนดเอา เช่น ดำหรือแดง เป็นต้น” และถ้าพิจารณาถ้อยคำในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ข้อ ๓๑ นี้แล้ว หากต้องการให้ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีทั้งส่วนกว้างและยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้ว ก็ควรจะเขียนว่า ”ให้มีส่วนกว้างไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร” เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วว่า ส่วนยาวนั้นต้องยาวกว่าส่วนกว้างเสมอ การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวมีคำว่า “หรือยาว” ไว้ด้วยย่อมแสดงว่าให้เลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งดังนั้น คำว่า “หรือ” ในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ จึงหมายความว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารนั้นต้องมีส่วนกว้างหรือส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แต่ทั้งนี้เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร เมื่อถ้อยคำในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ใช้ถ้อยคำที่ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีส่วนกว้างหรือยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แต่เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตรแล้ว หากกรุงเทพมหานครต้องการจะบังคับให้ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารต้องมีส่วนกว้างและส่วนยาวด้านละไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้ว ก็สมควรที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนตรงตามความประสงค์ต่อไป

---

[๑] มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง หรืออนุมัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และโดยเฉพาะเพื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวแก่ลักษณะอาคารชนิดต่าง ๆ และส่วนต่างของอาคารนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยการอนามัย และสถาปัตยกรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๖๗ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] ข้อ ๓๑ ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ไปยังกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๐๑ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๖ โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ในหนังสือดังกล่าวด้วยว่า การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) นั้น จะมีผลทำให้ข้อความในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ที่ว่า “ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยฯ ให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร....” กลายเป็นถ้อยคำที่ “ไร้ผล” โดยสิ้นเชิง เพราะห้องที่มีเนื้อที่พื้นทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า เก้าตารางเมตรนั้น ย่อมต้องมีส่วนกว้างหรือส่วนยาว (คือส่วนใดส่วนหนึ่งของห้อง) มากกว่า ๒.๕๐ เมตรแล้วอย่างแน่นอน (โดยไม่จำเป็นต้องระบุกำหนดส่วนกว้างหรือส่วนยาวไว้อีก) ซึ่งผู้ตรากฎหมายย่อมไม่มีเจตนาเช่นนั้น เพราะหากผู้ตรากฎหมายต้องการแต่เพียงเนื้อที่พื้นของห้อง (ไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร) แต่เพียงอย่างเดียว ผู้ตรากฎหมายก็คงจะไม่ต้องบัญญัติข้อความเกี่ยวกับส่วนกว้างหรือส่วนยาวนี้ไว้

สำหรับคำว่า “หรือ” นั้น อาจตีความได้ ๒ นัย กล่าวคือ ตามนัยแรกอาจตีความตามนัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นคือเห็นว่าถ้าห้องนั้นมีด้านใดด้านหนึ่งที่มีความยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร (ส่วนอีกด้านหนึ่งจะมีความยาวเพียง ๑/๒ เมตรก็ได้) ก็ถือว่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ แล้ว การตีความเช่นนี้ เป็นการเข้าใจความหมายของคำว่า “หรือ” ตามพจนานุกรมฯ หรือตามความหมายที่ใช้กันทั่วไป

อีกนัยหนึ่ง อาจเข้าใจว่า ห้องที่ใช้พักอาศัยนั้น ส่วนกว้างต้องไม่ต่ำกว่า๒.๕๐ เมตร หรือส่วนยาวก็ต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ดังนั้น ถ้าส่วนกว้างหรือส่วนยาวต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ก็จะขัดกับเงื่อนไขของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ การใช้ความหมายของคำว่า “หรือ” ในลักษณะดังกล่าวนี้มักจะใช้ในการเขียนกฎหมายในเชิงห้ามการกระทำหรือในเชิงปฏิเสธ เช่น “ห้ามการตัดหรือทำลายไม้” ซึ่งย่อมหมายถึงการห้ามทั้งตัดหรือทำลายไม้รวมทั้งห้ามการกระทำที่เป็นการทั้งตัดและทำลายไปพร้อม ๆ กัน แต่โดยปกติมักจะไม่ใช้ในการเขียนกฎหมายในเชิงบังคับให้กระทำดังเช่นในข้อบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าจะเปิดโอกาสให้ตีความได้ ๒ นัยดังเช่นที่เป็นปัญหาในกรณีนี้

เลขาธิการฯ เห็นว่า ในการตีความข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ในกรณีนี้ผู้ตีความอาจ ”เลือก” ตีความได้ทั้งสองนัย แต่โดยที่การเลือกตีความตามนัยแรกจะทำให้ข้อความที่กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดความยาวขั้นต่ำของด้านของห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยไร้ผลโดยสิ้นเชิง จึงเป็นการตีความที่ขัดกับ “หลักการตีความกฎหมาย” ฉะนั้น จึงน่าจะตีความตามนัยที่ ๒ ซึ่งจะมีผลทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ นอกจากนั้น โดยที่ข้อบัญญัติมีผลในทางบังคับเพื่อเป็น “หลักเกณฑ์” ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นประการสำคัญ ดังนั้น เลขาธิการ ฯ จึงมีความเห็นว่า ทางราชการน่าจะเลือกตีความตามนัยที่ ๒ สำหรับ

เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และสมควรดำเนินการแจ้งข้อขัดข้องดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครดำเนินการแก้ไขถ้อยคำในข้อบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป สำหรับการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) นี้ หากทางกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ก็อาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายอีกได้

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๑๐๐/๑๔๒๓๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้มีการทบทวนปัญหาในเรื่องนี้ โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)[๕] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) กล่าวคือ ความในข้อ ๓๑ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ว่า “ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารให้มีส่วนกว้างหรือยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร กับรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร” นั้น หมายความว่า ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัยในอาคารนั้นต้องมีส่วนกว้างหรือส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร ไม่ใช่ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวทั้งสองส่วน แต่เมื่อรวมเนื้อที่พื้นทั้งหมดแล้วต้องไม่น้อยกว่าเก้าตารางเมตร เพราะถ้าจะให้มีความหมายว่า ทั้งส่วนกว้างและส่วนยาวต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร แล้วต้องใช้คำว่า “และ” แทนคำว่า “หรือ” คือให้มีส่วนกว้างและส่วนยาวไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร

นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายยังมีความเห็นว่า การตีความเช่นนี้ไม่ทำให้ข้อความที่กำหนดไว้ไร้ผลและขัดต่อหลักการตีความกฎหมายแต่อย่างใด แต่กลับ

---

[๕] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

เป็นการตีความที่ให้ผล เพราะทำให้ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารสามารถใช้สิทธิของตนในการก่อสร้างอาคารได้ แต่ถ้าตีความตามนัยที่สองกลับเป็นการทำให้ผู้ขออนุญาตต้องเสียสิทธิไปทั้ง ๆ ที่ข้อความในข้อบัญญัติมีความหมายชัดเจนว่า ส่วนกว้างหรือส่วนยาวอย่างใดอย่างหนึ่งต้องไม่ต่ำกว่า ๒.๕๐ เมตร และกรณีตามเรื่องที่หารือมานี้เนื้อที่ที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารมีส่วนกว้างด้านหน้า ๒.๘๐ เมตร ด้านหลัง ๒.๐๐ เมตร และมีส่วนยาวถึง ๔.๕๐ เมตร (เมื่อร่นระยะเนื้อที่ให้ถนนด้านหน้าและด้านหลังด้านละ ๒ เมตรแล้ว) ซึ่งเมื่อคำนวณเนื้อที่แล้วก็เกินกว่าเก้าตารางเมตรมาก (คือ ๑๐.๘๐ ตารางเมตร) จึงไม่ขัดต่อความมุ่งหมายที่บังคับไว้สำหรับเนื้อที่ของห้องที่จะใช้เป็นที่พักอาศัยแต่อย่างใด และการตีความเช่นนี้ก็เป็นการตีความที่ไม่ขัดต่อหลักการตีความกฎหมาย เพราะหลักการตีความกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรก่อนเป็นอันดับแรก หากการตีความตามตัวอักษรไม่ได้ความชัดเจนจึงจะตีความตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ แต่สำหรับกรณีนี้ข้อความตามตัวอักษรชัดเจนอยู่แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔)

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๗

เรื่องเสร็จที่ ๔๓/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (ถนนซึ่งเป็นทางอยู่ในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๐๗๘๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยนายสุมิตร วงศ์ข้าหลวง ได้ยื่นแบบขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ๑๑ ชั้น ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์ พักอาศัย และที่จอดรถยนต์ ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โฉนดรวมเลขที่ ๑๒๐๕ แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ดินแปลงที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนี้ติดถนนสาธารณะทั้ง ๔ ด้าน คือ ติดถนนเจริญกรุงทางด้านทิศเหนือ ติดถนนพาหุรัดทางด้านทิศใต้ ติดถนนบูรพาทางด้านทิศตะวันออก และติดถนนตรีเพชรทางด้านทิศตะวันตก และมีถนนภายในที่ดินดังกล่าวจำนวน ๓ สาย ซึ่งได้เปิดให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว คือ

๑. ถนนสายเชื่อมระหว่างถนนบูรพากับถนนตรีเพชร กว้างประมาณ ๒๐.๐๐ เมตร และมีป้ายติดตั้งไว้ริมถนนสายนี้ว่า “เป็นถนนส่วนสำนักงานทรัพย์สิน ฯ”

๒. ถนนทหารบกแยกจากถนนสายที่ ๑ ไปทางทิศเหนือออกถนนเจริญกรุง กว้างประมาณ ๒๐.๐๐ เมตร และ ๗.๙๐ - ๘.๓๐ เมตร

๓. ถนนทหารเรือแยกจากถนนตรีเพชร (ข้างโรงภาพยนตร์เฉลิมกรุง) มาบรรจบกับถนนทหารบก กว้างประมาณ ๑๙.๗๕ - ๒๐.๓๕ เมตร

กรุงเทพมหานครจึงมีปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ เพราะตามแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาต ตัวอาคารจะปลูกสร้างทับถนนภายในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอาจจะทำการร้องเรียนได้ เพราะถ้าถนนดังกล่าวตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้ กรุงเทพมหานครก็ไม่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ได้ กรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทางดังกล่าวแล้วปรากฏว่าถนนทั้ง ๓ สายนี้ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ในแผนที่ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๑ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วทางดังกล่าวย่อมจะต้องมีมาก่อน ปี พ.ศ.๒๔๙๑ อันเป็นปีที่ได้จัดทำแผนที่ และจากการสอบปากคำประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณถนนตรีเพชรบางรายให้ปากคำว่าได้เห็นป้ายของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ติดตั้งไว้ริมถนนสายเชื่อมระหว่างถนนบูรพากับถนนตรีเพชรติดตั้งไว้ประมาณ ๑๕ ปี บางรายว่าประมาณ ๒๐ ปี และบางรายก็ว่าประมาณ ๒๕ ปี นอกจากนี้ถนนทหารบกและถนนทหารเรือก็เป็นชื่อถนนที่เรียกกันอย่างเป็นทางการมาเป็นเวลานานแล้ว จึงน่าเชื่อว่าถนนทั้ง ๓ สายดังกล่าวได้มีและเปิดให้ประชาชนใช้สอยร่วมกันมาหลายสิบปีโดยไม่มีการหวงห้าม แต่เนื่องจากตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัด

ระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๑ ได้บัญญัติว่า

"มาตรา ๗ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๖ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น"

จึงมีปัญหาว่า ถนนภายในของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่ ในทำนองคล้ายคลึงกันกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๖๗-๙๕๘/๒๕๐๓[๑] กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาในการตีความข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ทางในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์สามารถตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่

๒. ถนนภายในของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามเรื่องนี้จะถือว่าตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายแล้วหรือไม่

ปัญหาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาและได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว ได้ความว่า ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โฉนดรวมเลขที่ ๑๒๐๕ แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร นี้ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ทำการสอบเขตที่ดินในปี พ.ศ.๒๔๘๙ โดยทางราชการได้รับรองว่าที่ดินผืนนี้ติดถนนสาธารณะทั้งสี่ด้าน และไม่ปรากฏว่า มีถนนหรือทางสาธารณะในโฉนดเลย ต่อมา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้สั่งให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เปิดการเดินรถสายกรุงเทพฯ - บางปู เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในสถานที่ตากอากาศบางปู สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็ได้ใช้ที่ดินผืนนี้เป็นที่จอดพักรถ จึงต้องมีการสร้างถนนเพื่อนำรถเข้ามาจอดเก็บ เมื่อสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เลิกกิจการการเดินรถสายกรุงเทพฯ - บางปู แล้ว ถนนภายในโฉนดที่ดินดังกล่าวก็ได้มีไว้เพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวใช้เท่านั้น หาได้มีเจตนาจะให้บุคคลภายนอกใช้ด้วยไม่

---

[๑] คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๔๗-๙๕๘/๒๕๐๓

"วัดยินยอมให้มีการขยายเขตถนนเดิมซึ่งได้ใช้เป็นทางหลวงอยู่แล้ว เข้าไปในที่ของวัด เมื่อทางหลวงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงเป็นว่าวัดได้อุทิศที่ดินส่วนนี้ของวัดโดยปริยายให้เป็นทางหลวง

การอุทิศของวัดเช่นนี้ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๔๑ เพราะกรณีเช่นนี้ไม่เข้าลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายนั้นระบุไว้ ฉะนั้น การที่จำเลยปลูกอาคารลงในเขตทางหลวงโดยมิได้รับอนุญาตก็ย่อมเป็นผิดตามกฎหมาย"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า เมื่อกรุงเทพมหานครยอมรับว่าที่ดินที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนั้น เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ การพิจารณาปัญหาของกรุงเทพมหานครที่ว่า ถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินดังกล่าวและประชาชนได้ใช้สอยร่วมกันมาเป็นเวลาหลายสิบปีจะกลายเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศให้ประชาชนใช้โดยปริยายได้หรือไม่นั้น เห็นว่า จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จากบทบัญญัติของมาตรา ๗[๒] เห็นได้ว่า การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต และการโอนหรือจำหน่ายเพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้ เมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการโอนหรือจำหน่ายไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน บรรดาถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๒๐๕ ได้ใช้และบุคคลภายนอกก็ได้ร่วมใช้ด้วยนั้น ถึงแม้จะได้ใช้กันมาเป็นเวลาหลายสิบปี ก็ไม่มีผลตามกฎหมายให้ถนนหรือทางเหล่านั้นกลายเป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะได้ตรากฎหมายบัญญัติโอนให้เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะ อนึ่ง ในปัญหาทำนองนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๘๔/๒๕๑๖(ประชุมใหญ่)[๓] (ระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วน

---

[๒] มาตรา ๗ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๖ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น

[๓] คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๘๔/๒๕๑๖ (ประชุมใหญ่) ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๙ การขายที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่หรือสำนักงานพระคลังข้างที่สำนักพระราชวังนั้น เป็นราชการแผ่นดินจำเป็นจะต้องมีพระบรมราชานุญาตให้ขายเสียก่อนจึงจะขายได้ และพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามความในมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕

พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขายที่ดินพิพาทแก่จำเลยที่ ๑ มีบันทึกของเจ้าหน้าที่ปะหน้า และมีรัฐมนตรีผู้สั่งราชการแทนนายกรัฐมนตรีในสำนักพระราชวังเขียนคำว่า “ทราบ” และเซ็นชื่อไว้ข้างใต้คำว่าทราบเท่านั้นหาเป็นการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่

จำเลยที่ ๑ ซื้อที่ดินพิพาทและได้รับโอนกรรมสิทธิ์แล้ว แม้ว่าการซื้อขายเป็นไปโดยไม่สมบูรณ์ถูกต้อง จำเลยที่ ๑ ก็ได้ครอบครองที่ดินพิพาทโดยสงบและเปิดเผยตลอดมา ได้รื้อสิ่งปลูกสร้างเดิมออกแล้วปลูกตึกแทน แม้จำเลยที่ ๑ จะเคยมีหนังสือทูลเกล้า ฯ ขอพระราชทานพระมหากรุณาของดเว้นการเรียกที่ดินคืนก็ไม่มีลักษณะเป็นการยอมรับอำนาจโจทก์เหนือที่ดิน เป็นแต่การให้เหตุผลโต้แย้งหนังสือของโจทก์ที่เรียกที่ดินคืนเท่านั้น การครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวแล้วจึงเป็นการครอบครองปรปักษ์

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นผู้ใดจะอ้างการครอบครองปรปักษ์หาได้ไม่

พระมหากษัตริย์ โดยพลตรีหม่อมทวีวงศ์ถวัลย์ศักดิ์ ผู้อำนวยการ โจทก์ เรือเอกวัน รุยาพร ที่ ๑ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ที่ ๒ จำเลย)ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้บัญญัติถึงลักษณะการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้เป็นกรณีพิเศษ ผู้ใดจะได้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปเป็นกรรมสิทธิ์ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป และผู้ใดจะอ้างการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในปัญหาที่ได้ขอหารือมานั้นไปให้กรุงเทพมหานครทราบ

ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๔๒๐๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วยังไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) โดยกรุงเทพมหานครเห็นว่า คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๘๔/๒๕๑๖(ประชุมใหญ่) ซึ่งอ้างถึงในความเห็นนั้นเป็นเรื่องพิพาทระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับเอกชน การได้มาซึ่งทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของเอกชนย่อมมีลักษณะเป็นการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงไม่สามารถอ้างการครอบครองปรปักษ์ต่อสู้กับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ แต่ตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครมิได้มีประเด็นเรื่องการครอบครองปรปักษ์แต่อย่างใด อีกทั้งการที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หากจะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายก็มิได้มีผู้หนึ่งผู้ใดได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงน่าจะไม่มีลักษณะเป็นการโอนอันต้องห้ามตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ คำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจึงยังไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ และประเด็นที่ศาลฎีกาวินิจฉัยก็เป็นคนละประเด็นกัน ประกอบกับในทางปฏิบัติขณะนี้ยังมีทางสาธารณะอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้ทำการแบ่งแยกออกจากโฉนดของผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกรณีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เช่น ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ดินของวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ เป็นต้น ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนในการใช้ทางสาธารณะและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่

ขณะมีการโอนที่ดินพิพาทให้จำเลยที่ ๑ ที่ดินพิพาทอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักงานพระคลังข้างที่ แต่ต่อมามีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๙ ให้โอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปอยู่ในความดูแลรักษาของโจทก์ซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาทด้วย โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยเกี่ยวกับที่พิพาท

จำเลยที่ ๑ ปลูกสร้างตึกในที่พิพาททั้งๆ ที่รู้ว่าที่ดินยังไม่เป็นสิทธิของจำเลยโดยสมบูรณ์ ถือไม่ได้ว่าเป็นการสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต

เกี่ยวกับทางหลวง เฉพาะในบางส่วนของทางหลวงที่ยังไม่ได้แบ่งแยกหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วย ฉะนั้น ก่อนที่กรุงเทพมหานครจะถือปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจึงเห็นสมควรขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย โดยเหตุนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๔(๒)[๔] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในโฉนดรวมเลขที่ ๑๒๐๔ ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินที่มีปัญหานี้ ไม่ปรากฏว่าได้มีการกันที่ดินทำเป็นทางหรือถนนไว้ในโฉนดเลยประกอบกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ นี้เป็นกฎหมายพิเศษ จะนำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์มาใช้บังคับหาได้ไม่ ดังนั้น การโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๗[๕] แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้ การที่จะยกทางหรือถนนที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้สร้างขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวใช้สอยมานานให้เป็นทางสาธารณะเพื่อสาธารณประโยชน์นี้จึงจะต้องกระทำโดยออกเป็นกฎหมาย จะกระทำโดยวิธีอื่นหาได้ไม่ ถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่สามารถตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้ ฉะนั้น ปัญหาตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ดังกล่าวข้างต้น

---

[๔] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๖/๒๕๒๘

บันทึก
เรื่อง สำนักงานเกษตรภาคเหนือขอให้ใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ เป็นสถานที่ตั้งศูนย์ทดสอบขยายพันธุ์พืชและฝึกอบรม (ปัญหามาตรา ๖ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๓/๗๙๘๖ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ในคราวการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๒๗ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องสำนักงานเกษตรภาคเหนือขออนุญาตใช้พื้นที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์เพื่อใช้เป็นสถานที่ทดสอบผลงานวิจัยทางการเกษตร เป็นแหล่งขยายพันธุ์พืชเมืองหนาว และเป็นที่ฝึกอบรมภาคปฏิบัติแก่ชาวเขาแล้ว มีมติไม่ขัดข้องในหลักการที่ให้สำนักงานเกษตรภาคเหนือเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและหลักการในการจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยให้นำเรื่องนี้ไปหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่าขัดต่อกฎหมายหรือไม่ และเมื่อหารือแล้วว่าดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายก็ให้ดำเนินการอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่โล่งเตียนซึ่งชาวเขาได้ใช้เป็นที่ทำกินมาก่อน จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ไม่ขัดข้องในหลักการในการใช้พื้นที่ดังกล่าวของสำนักงานเกษตรภาคเหนือ แต่พื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการจัดการอุทยานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ของกฎหมาย จึงเห็นชอบตามมติที่ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่ให้หารือข้อกฎหมายก่อนการอนุญาตเพื่อความแน่ชัดและถูกต้องในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. พื้นที่ดังกล่าวมีสภาพโล่งเตียนซึ่งเกิดจากชาวเขาบุกรุกเป็นที่ทำกินมานาน หากจะปรับปรุงพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นสถานที่ทดสอบผลงานวิจัยทางการเกษตร เป็นแหล่งขยายพันธุ์พืชเมืองหนาว และเป็นที่ฝึกอบรมภาคปฏิบัติแก่ชาวเขา ซึ่งทำให้สภาพธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จะถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ในการกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่

---

[๑] มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

๒. ปัญหาทางวิชาการ การใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นสถานที่ศึกษาวิจัยทางวิชาการทางเกษตรกรรม ซึ่งมิได้ศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับป่าไม้หรือเกี่ยวกับการจัดการอุทยานแห่งชาติ จะอยู่ในข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

๓. ปัญหาทางด้านการดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ การส่งเสริมให้ชาวเขาได้มีอาชีพแน่นอนมีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่ง มิให้บุกรุกพื้นที่ป่าหรือทำลายธรรมชาติเพิ่มเติมอีกจะถือว่าเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติซึ่งอยู่ในข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยหรือไม่

ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว รวมทั้งให้พิจารณาด้วยว่าหากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ การพิจารณาปัญหาเรื่องการอนุญาตจะพิจารณาในด้านนโยบายหรือมาตรการด้านการบริหารในการอนุญาตด้วย

ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)ทราบว่า เดิมภายในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ได้มีชาวเขา (ประมาณ ๒๔ หมู่บ้าน ๕๐๐ หลังคาเรือน) อาศัยอยู่มาเป็นเวลานานก่อนที่จะมีการกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติดอยอินทนนท์ และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ตามลำดับ และเมื่อได้กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ก็มิได้มีการเพิกถอนหรือกันพื้นที่บริเวณที่ชาวเขาอาศัยอยู่ออกจากการเป็นอุทยานแห่งชาติ เพราะมีชาวเขาอาศัยอยู่กระจัดกระจายเป็นหย่อม ๆ ทั่วบริเวณอุทยานแห่งชาติ อันเป็นการยากลำบากในการเพิกถอนหรือกันออก ซึ่งต้องใช้เวลาในการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อกำหนดเขตที่ดินที่จะเพิกถอนนานพอสมควร และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสำรวจรังวัดรวมทั้งการจัดทำและพิมพ์แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ถึงแม้ว่าจะเพิกถอนหรือกันออกแล้วบริเวณที่เพิกถอนหรือกันออกก็ยังต้องอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้อีกต่อไป และต้องดำเนินการเพิกถอนหรือกันออกในบริเวณอุทยานแห่งชาติอื่นอีกหลายแห่ง เช่น อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ ฯลฯ เนื่องจากมีชาวเขาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยปกติชาวเขาเหล่านั้นประกอบอาชีพโดยการบุกรุกป่าเพื่อปลูกฝิ่นและทำไร่เลื่อนลอย ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีสภาพโล่งเตียนและสภาพธรรมชาติในบริเวณนั้นได้รับ

ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

[๒] มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนาจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

ความเสียหายจากการถูกทำลาย ต่อมาประมาณปี พ.ศ.๒๕๒๒ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเยี่ยมราษฎรบริเวณบ้านหินกลางซึ่งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว และทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้พัฒนาบริเวณขุนห้วยแห้งเพื่อให้ราษฎรในบริเวณดังกล่าวสามารถประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลักแหล่ง ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามโครงการพระราชดำริ นายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๕๑/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๒๒ กำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการพัฒนาความเป็นอยู่ของชาวเขาเหล่านั้น เพื่อให้มีการประกอบอาชีพทางการเกษตรที่แน่นอน และพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวต่อไป โดยไม่มีนโยบายที่จะโยกย้ายชาวเขาเหล่านั้นออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ในการดำเนินการตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงานเกษตรภาคเหนือเห็นว่าพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์บริเวณขุนห้วยแห้งที่มีสภาพโล่งเตียนแล้ว มีลักษณะเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะดำเนินการ เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ในโครงการหลวง มีภูมิอากาศเหมาะสม มีสาธารณูปโภคอยู่แล้วหลายอย่าง เช่น แหล่งน้ำ ถนน โรงเรียน การประถมศึกษา สถานีอนามัยชั่วคราว สถานีประมง ฯลฯ ทำให้สะดวกทั้งในด้านการชลประทาน การคมนาคม การศึกษา การอนามัย และการเกษตร สำนักงานเกษตรภาคเหนือจึงมีความประสงค์ที่จะใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสถานที่ทดสอบผลงานวิจัยทางการเกษตร เป็นแหล่งขยายพันธุ์พืชเมืองหนาว และเป็นที่ฝึกอบรมภาคปฏิบัติแก่ชาวเขา โดยดำเนินการร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เชื่อมกับโครงการหลวงที่สถานีอ่างขางและดอยภู โดยได้เริ่มดำเนินการวิจัยไปบ้างเล็กน้อย และจะทำการทดสอบการเพาะปลูกพันธุ์พืชเมืองหนาวชนิดต่าง ๆ เช่นแอปเปิล สาลี่ พลับ บ๊วย องุ่น ทับทิม ผักกาดหอม ฯลฯ และการผลิตดอกไม้แห้ง เมล็ดดอกไม้ ฯลฯ เมื่อได้ผลแล้วจะนำไปขยายพันธุ์พืชและนำผลจากการดำเนินงานดังกล่าวไปอบรมชาวเขาเพื่อให้รู้จักเพาะปลูกพันธุ์พืชดังกล่าวต่อไป สำนักงานเกษตรภาคเหนือจึงขออนุญาตต่อกรมป่าไม้ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายเพื่อใช้พื้นที่บางส่วนในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์เพื่อดำเนินการตามโครงการดังกล่าว กรมป่าไม้เห็นว่าเป็นโครงการตามพระราชดำริ จึงได้เสนอเรื่องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณา ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้สั่งการให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติพิจารณา คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติได้พิจารณาแล้วมีมติไม่ขัดข้องในหลักการที่ให้สำนักงานเกษตรภาคเหนือเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและหลักการในการจัดการอุทยานแห่งชาติโดยให้นำเรื่องนี้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่าขัดต่อกฎหมายหรือไม่ และเมื่อหารือแล้วว่าดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายก็ให้ดำเนินการอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้)ชี้แจงแล้ว ขอเสนอว่า ในเบื้องต้นพึงระลึกว่า ในการพิจารณากำหนดให้บริเวณที่ดิน

ใดเป็นอุทยานแห่งชาติ มาตรา ๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้ให้อำนาจรัฐบาลกำหนดบริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนเป็น “อุทยานแห่งชาติ” ได้ และเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กล่าวไว้ว่า “เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ นั้นก็เพื่อที่จะรักษาสภาพธรรมชาติภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติให้คงอยู่ในสภาพเดิม แต่จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้ได้ความว่า บริเวณที่ดินที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์นั้นเดิมเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้มีชาวเขาบุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนจนกลายสภาพเป็นที่โล่งเตียน และในขณะที่ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ทางราชการก็มิได้กันที่ดินที่มีสภาพโล่งเตียนเพราะชาวเขาบุกรุกออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของอุทยานแห่งชาติแต่กลับตราแผนที่รวมดินโล่งเตียนไว้ในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย

เมื่ออุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ได้รวมบริเวณที่ดินที่ขาดลักษณะของการเป็นอุทยานแห่งชาติเข้าไว้ด้วย และต่อมาทางราชการประสงค์จะใช้บริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นสถานที่ทดสอบผลงานวิจัยทางการเกษตร เป็นแหล่งขยายพันธุ์พืชเมืองหนาว และเป็นที่ฝึกอบรมภาคปฏิบัติแก่ชาวเขา ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ทางราชการก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗[๔] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนที่ดินส่วนที่มีสภาพโล่งเตียนออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติ วิธีดังกล่าวนี้จะเป็นวิธีที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

ถ้าทางราชการเห็นว่าการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเพียงบางส่วนเป็นวิธีการที่จะต้องใช้เวลาในการสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อกำหนดเขตที่ดินที่จะเพิกถอนนานพอสมควร และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสำรวจรังวัดรวมทั้งการจัดทำและพิมพ์แผนที่ ทางราชการก็อาจดำเนินการตามข้อ ๓[๕] แห่งระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงาน

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔] มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

[๕] ข้อ ๓ เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งตามนโยบายของทางราชการให้กันบริเวณที่ดินส่วนหนึ่งส่วนใดภายในแนวเขตอุทยานแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดเพื่อใช้ในราชการของส่วนราชการ

เจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๒๐ กล่าวคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจมีคำสั่งให้กันบริเวณที่ดินส่วนใดส่วนหนึ่งภายในแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อใช้ในราชการของส่วนราชการหรือใช้ประโยชน์อื่นในบริเวณที่ดินนั้น ในกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำอุทยานแห่งชาติจะต้องดำเนินการทำเครื่องหมายหรือหลักเขตแสดงบริเวณที่กันออก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า การจัดตั้งสถานที่ทดสอบผลงานวิจัยทางการเกษตร เป็นแหล่งขยายพันธุ์พืชเมืองหนาว และเป็นที่ฝึกอบรมภาคปฏิบัติแก่ชาวเขา เป็นนโยบายของทางราชการซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจมีคำสั่งให้กันบริเวณที่ดินส่วนใดส่วนหนึ่งภายในแนวเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ออกได้

สำหรับปัญหาที่หารือว่า การใช้พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นสถานที่ศึกษาวิจัยทางวิชาการทางเกษตรกรรม ซึ่งมิได้ศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับป่าไม้หรือเกี่ยวกับการจัดการอุทยานแห่งชาติ จะอยู่ในข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙[๖] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่ นั้น ในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ความในมาตรา ๑๙ ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์...ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ...” โดยเฉพาะความที่ว่า “ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ” นั้น เมื่อไม่มีข้อความอื่น เช่น การป่าไม้หรือการจัดการอุทยานแห่งชาติมาต่อท้ายคำว่า “ทางวิชาการ” ก็จะต้องถือว่าความดังกล่าวมีความหมายอย่างกว้าง คือศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการใดๆ ก็ได้เท่าที่สภาพของอุทยานแห่งชาติจะอำนวยให้ศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)เห็นว่า การใช้บริเวณที่ดินส่วนหนึ่งของอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์เป็นสถานที่ทดสอบผลงานวิจัยทางการเกษตร เป็นแหล่งขยายพันธุ์พืชเมืองหนาว และเป็นที่ฝึกอบรมภาคปฏิบัติแก่ชาวเขา ย่อมจะอยู่ในความหมายที่ว่าเป็นการปฏิบัติการเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนตามนัยของมาตรา ๑๙ อีกด้วย

สำหรับปัญหาที่หารือว่า การส่งเสริมให้ชาวเขาได้มีอาชีพแน่นอนมีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่ง มิให้บุกรุกพื้นที่ป่าหรือทำลายธรรมชาติเพิ่มขึ้นอีก จะถือว่าเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในข่ายข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙[๗] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยหรือไม่ นั้น ในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ความที่ว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ” ในมาตรา ๑๙ นั้น มุ่งหมายถึงการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ฉะนั้น จึงไม่รวมถึงกรณีการส่งเสริมให้ชาวเขาได้มีอาชีพแน่นนอน

หรือใช้ประโยชน์อื่นในบริเวณที่ดินนั้น ให้กองอุทยานแห่งชาติจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำอุทยานแห่งชาตินั้น ดำเนินการทำเครื่องหมายหรือหลักเขตแสดงบริเวณที่ดินที่กันออกตามพื้นที่ที่กำหนดโดยรีบด่วน

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ (การให้เช่าที่ดินของวัด ตามข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑)ฯ และมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑)

กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๑๒๙๕๑ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มาตรา ๔๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรานี้ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า “การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินกว่าสามปี จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา”นอกจากนั้นเกี่ยวกับการจัดการศาสนสมบัติมหาเถรสมาคมมีมติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ความว่า วัดใดมีผู้ขอเช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์หรืออาคารอื่นใด เพื่อใช้ในการแสวงหาประโยชน์ให้เจ้าอาวาสวัดนั้นส่งแบบแปลนแผนผังการก่อสร้าง งบประมาณ ผลประโยชน์ที่วัดจะพึงได้รับทั้งเงินบำรุงวัด ทั้งค่าเช่าที่ดิน อาคาร ร่างสัญญาการก่อสร้างไปยังกรมการศาสนาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ (พศป.) พิจารณาก่อน วัดจะทำสัญญาได้ในเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว กรมการศาสนาได้แจ้งมติมหาเถรสมาคมนี้ไปยังเจ้าคณะผู้ปกครองสงฆ์ เพื่อแจ้งต่อไปยังวัดในปกครองทราบทั่วถึงแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี มีวัดอีกหลายวัดที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและมติมหาเถรสมาคมดังกล่าวข้างต้น กรมการศาสนาจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. กรณีวัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา สัญญาเช่านั้นจะชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เป็นสัญญาที่จะผูกพันวัดหรือไม่ เพียงใด

๒. กรณีวัดทำสัญญาให้เช่าอาคารซึ่งปลูกสร้างในที่วัดมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี วัดจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องสัญญาเช่าจากกรมการศาสนาก่อนเช่นเดียวกับการเช่าที่ดินด้วยหรือไม่

๓. กรณีวัดทำสัญญาเช่าโดยไม่ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ สัญญาเช่านั้นจะเป็นสัญญาชอบด้วยกฎหมาย และจะเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามกฎหมายและมีผลผูกพันวัดหรือไม่ อย่างไร

๔. กรณีวัดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและมติมหาเถรสมาคมเช่นนี้ กรมการศาสนามีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับวัดและคู่สัญญาของวัดได้เพียงใด หรือไม่หรือควรจะดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา) แล้ว มีความเห็นว่า

๑. ปัญหาที่หนึ่ง กรณีที่วัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา สัญญาเช่านั้นจะชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสัญญาดังกล่าวจะผูกพันวัดหรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ข้อ ๔[๑] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ได้กำหนดให้การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนาก่อนจึงจะกระทำได้ การที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการจำกัดอำนาจในการทำนิติกรรมของวัด หากวัดโดยเจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทนของวัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนาก่อน สัญญาเช่าเฉพาะส่วนที่ให้เช่าไม่เกินสามปีย่อมมีผลสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นสัญญาที่ผูกพันวัดแต่สัญญาเช่าส่วนที่ให้เช่าเกินสามปีนั้นไม่มีผลผูกพันวัด เพราะขัดต่อกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายเนื่องจากวัดได้กระทำไปโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนาก่อน

๒. ปัญหาที่สอง กรณีที่วัดทำสัญญาให้เช่าอาคารซึ่งปลูกสร้างในที่วัดมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี วัดจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องสัญญาเช่าจากกรมการศาสนาก่อนเช่นเดียวกับการเช่าที่ดินหรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า กรณีนี้วัดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องสัญญาเช่าอาคารจากกรมการศาสนา เพราะข้อ ๔[๒]แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ฯ บังคับเฉพาะกรณีการใช้เช่าที่ธรณีสงฆ์ที่กัลปนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ซึ่งเป็นกรณีการให้เช่าที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึงการให้เช่าอาคารด้วย ถ้าประสงค์จะให้รวมถึงอาคารด้วยก็ต้องกำหนดไว้เช่นเดียวกับข้อ ๓[๓] แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกันว่า"การให้เช่า

---

[๑] ข้อ ๔ การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] ข้อ ๓ การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และให้เก็บรักษาทะเบียนและหนังสือสัญญาเช่าไว้เป็นหลักฐานที่วัดหรือจะฝากกรมการศาสนาให้เก็บรักษาไว้ก็ได้

ที่ดินหรืออาคาร” ฉะนั้น ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่บังคับถึงกรณีที่วัดทำสัญญาให้เช่าอาคารซึ่งปลูกสร้างอยู่ในที่วัดด้วย

๓. ปัญหาที่สาม กรณีที่วัดทำสัญญาเช่าโดยไม่ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ ที่ให้เจ้าอาวาสส่งแบบแปลนแผนผังการก่อสร้าง ฯลฯ ไปยังกรมการศาสนาก่อนในกรณีที่มีผู้ขอเช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์หรืออาคารอื่นใดเพื่อใช้ในการแสวงหาประโยชน์ สัญญาเช่านั้นจะเป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมาย และจะเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามกฎหมายและมีผลผูกพันวัดหรือไม่ อย่างไร นั้น มีความเห็นว่า มติของมหาเถรสมาคมไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายเหมือนกฎกระทรวง และไม่มีผลบังคับบุคคลภายนอกด้วย ดังนั้น การที่วัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินโดยไม่ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคมดังกล่าว สัญญาเช่านั้นจึงเป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามกฎหมายและมีผลผูกพันวัด

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งเฉพาะเพื่อการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฯ ก็มิได้มีบทบัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดแต่อย่างใด การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดนั้น มาตรา ๔๐[๕] วรรคสาม ได้บัญญัติให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ฯ ก็มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจมหาเถรสมาคมในการสั่งให้วัดส่งแบบแปลนแผนผังการก่อสร้าง ฯลฯ ไปยังกรมการศาสนาและวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณางบประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ (พศป.) ก่อนทำสัญญาให้เช่าที่วัดที่ธรณีสงฆ์ ดังนั้น มติมหาเถรสมาคมจึงไม่มีผลบังคับไปถึงกรณีที่วัดทำสัญญาเช่าตามที่หารือมาด้วย

๔. ปัญหาที่สี่ กรณีที่วัดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและมติมหาเถรสมาคมดังกล่าว กรมการศาสนามีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับวัดและคู่สัญญากับวัดได้เพียงใด หรือไม่ หรือควรจะดำเนินการอย่างไร นั้น มีความเห็นว่า กรมการศาสนาไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายที่จะดำเนินการกับวัดได้เพราะไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฯ หรือกฎกระทรวงให้อำนาจกรมการศาสนาไว้ในกรณีดังกล่าวนี้ และจะดำเนินการ

---

[๔] มาตรา ๑๘ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้

[๕] มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง

(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนาเพื่อการนี้ให้ถือว่ากรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กับคู่สัญญาของวัดก็มิได้ด้วยเพราะกรมการศาสนามิได้เป็นคู่สัญญากับบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาของวัดเช่นเดียวกัน

ส่วนข้อที่หารือว่า กรมการศาสนาควรจะดำเนินการอย่างไรนั้น มีความเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้มีบทบังคับในกรณีดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๒๘

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับทางหลวง (การเปลี่ยนประเภททางหลวงประเภทอื่นเป็นทางหลวงสัมปทาน จะกระทำได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ (กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) หรือไม่ อย่างไร

กรมทางหลวงได้มีหนังสือที่ คค ๐๖๐๖/๑๓๔๘๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗ เห็นชอบในหลักการที่จะให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนก่อสร้างทางหลวงรวมสามสาย คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒ ตอนสระบุรี - นครราชสีมา ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ และ ๓๒ ตอนบางปะอิน - นครสวรรค์ และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๕ สายธนบุรี - ปากท่อ ซึ่งกรมทางหลวงเห็นว่า การให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนก่อสร้างทางหลวงทั้งสามสายดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนประเภททางหลวงทั้งสามสายนี้เป็นทางหลวงสัมปทาน ตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้วดำเนินการให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ แต่ผู้แทนกรมอัยการในคณะกรรมการดำเนินการโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงโดยวิธีให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนของกระทรวงคมนาคม เห็นว่า หากจะพิจารณาตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ โดยเคร่งครัดตามตัวอักษรแล้ว ทางหลวงสัมปทานจะต้องเป็นทางหลวงที่เอกชนสร้างและบำรุงรักษาตามสัมปทานที่ได้จากฝ่ายปกครอง ดังนั้น ทางหลวงประเภทอื่นจึงไม่อาจเปลี่ยนประเภทเป็นทางหลวงสัมปทานได้

กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมทางหลวงที่เห็นว่า การให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนก่อสร้างทางหลวงทั้งสามสายดังกล่าวนั้น สามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนประเภททางหลวงทั้งสามสายที่จะให้สัมปทานนั้นไปเป็นทางหลวงสัมปทานตามความในประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๒๙๕ แล้วดำเนินการให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ถูกต้องหรือไม่ประการใด และในการให้สัมปทานแก่เอกชนดังกล่าว กรมทางหลวงควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และกรมทางหลวง)และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) แล้ว ได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมทางหลวงว่า ทางหลวงสามสาย คือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒ ตอนสระบุรี - นครราชสีมา ระยะทาง

ประมาณ ๑๔๙ กิโลเมตร ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ และ ๓๒ ตอนบางปะอิน - นครสวรรค์ ระยะทางประมาณ ๑๘๙ กิโลเมตร และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๕ สายธนบุรี - ปากท่อ ระยะทางประมาณ ๘๔ กิโลเมตร ซึ่งปัจจุบันมีเพียงสองช่องจราจร มีสภาพชำรุดทรุดโทรมและไม่เหมาะสมที่จะสนองความต้องการในการใช้ซึ่งมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น สมควรได้รับการขยายเป็นสี่ช่องจราจร โดยการสร้างทางใหม่สองช่องจราจรคู่ขนานไปกับแนวทางหลวงเดิม และปรับปรุงทางหลวงเดิมที่มีอยู่แล้วให้อยู่ในสภาพเหมาะสมกับการใช้ แต่ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เงินลงทุนสูงถึง ๓ - ๔ พันล้านบาท อันจะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลถ้ารัฐบาลจะดำเนินการเอง ซึ่งในเรื่องนี้กรมทางหลวงโดยผ่านทางกระทรวงคมนาคมได้นำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการให้มีการก่อสร้างทางหลวงทั้งสามสายเป็นสี่ช่องจราจรโดยวิธีให้สัมปทานแก่เอกชน และมอบให้กระทรวงคมนาคมเสนอรายละเอียดวิธีการดำเนินงานให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการตามมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ สามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนประเภททางหลวงทั้งสามดังกล่าวเป็นทางหลวงสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้วให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมประทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ แต่เนื่องจากผู้แทนกรมอัยการซึ่งอยู่ในคณะกรรมการดำเนินการโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงโดยวิธีให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนของกระทรวงคมนาคม เห็นว่า ปัญหาว่าการเปลี่ยนสภาพทางหลวงประเภทอื่นเป็นทางหลวงสัมปทานจะกระทำได้หรือไม่นั้น อาจตีความได้เป็น ๒ นัย คือ นัยแรกเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ แล้ว ทางหลวงสัมปทานจะต้องเป็นทางหลวงที่เอกชนสร้างและบำรุงรักษาตามสัมปทานที่ได้จากฝ่ายปกครอง ดังนั้น ทางหลวงประเภทอื่นจึงไม่อาจเปลี่ยนไปเป็นทางหลวงสัมปทานได้ นัยที่สองเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ไม่มีบทจำกัดไม่ให้มีการเปลี่ยนสภาพทางหลวงประเภทอื่นไปเป็นทางหลวงสัมปทาน และการให้สัมปทานแก่เอกชนไปลงทุนก่อสร้างทางหลวงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้น คำว่า “สร้างและบำรุงรักษา” ตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ น่าจะมีความหมายรวมถึงการเข้าปรับปรุง ขยาย ซ่อมแซมทางหลวงที่มีอยู่เดิมได้ เพราะเอกชนต้องเข้ามาลงทุนและเสี่ยงภัยเช่นเดียวกับการสร้างทางขึ้นใหม่เช่นกัน ตามนัยที่สองนี้จึงเห็นว่า การเปลี่ยนประเภททางหลวงประเภทอื่นไปเป็นทางหลวงสัมปทานเพื่อให้เอกชนเข้าทำการปรับปรุง ขยายหรือซ่อมแซม และให้สัมปทานแก่เอกชนในการหาประโยชน์ต่อไปย่อมทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากปัญหานี้อาจตีความได้เป็น ๒ นัยและยังไม่เคยมีหน่วยงานใดของรัฐให้ความเห็นมาก่อน และการตีความในทางที่ว่าสามารถเปลี่ยนประเภททางหลวงประเภทอื่นไปเป็นทางหลวงสัมปทานได้ จะเป็นปัญหาผูกพันไปหลายปีและผูกพันเงินจำนวนมาก เพื่อความ

รอบคอบ ผู้แทนกรมอัยการจึงเสนอให้มีการตีความโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ต่อไป กรมทางหลวงจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกรมทางหลวงถูกต้องหรือไม่ ประการใด และในการให้สัมปทานแก่เอกชนลงทุนก่อสร้างทางหลวงทั้งสามสายดังกล่าวกรมทางหลวงจะดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดประเภททางหลวงไว้ ๗ ประเภท คือ

๑. ทางหลวงพิเศษ

๒. ทางหลวงแผ่นดิน

๓. ทางหลวงจังหวัด

๔. ทางหลวงชนบท

๕. ทางหลวงเทศบาล

๖. ทางหลวงสุขาภิบาล

๗. ทางหลวงสัมปทาน

สำหรับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด นั้นกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และต้องมีการลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน หรือทางหลวงจังหวัด ณ กรมทางหลวง ส่วนทางหลวงชนบท ทางหลวงเทศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท ทางหลวงเทศบาล หรือทางหลวงสุขาภิบาล ณ ศาลากลางจังหวัด หรือสำนักงานเทศบาลหรือสำนักงานสุขาภิบาล แล้วแต่กรณี ทางหลวงประเภทที่กล่าวมานี้จึงเป็นทางหลวงที่ทางราชการดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา โดยทางหลวงสามประเภทแรกอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม ส่วนทางหลวงสามประเภทหลังอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

ทางหลวงประเภทสุดท้ายได้แก่ทางหลวงสัมปทาน ซึ่งข้อ ๑๑[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ระบุว่า ได้แก่ทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน ซึ่งในที่นี้คือ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ทางหลวงประเภทนี้ต้องมีการลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน ณ กรมทางหลวง เช่นกัน จึงเป็นประเภททางหลวงที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคมเช่นเดียวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัด และเมื่อ

---

[๑] ข้อ ๑๑ ทางหลวงสัมปทาน คือทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้รับลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน

พิจารณามาตรา ๓[๒] และมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ แล้ว จะเห็นได้ว่า ทางหลวงสัมปทานเป็นทางหลวงที่เอกชนสร้างและบำรุงรักษา โดยอาศัยอำนาจแห่งสัมปทานที่ได้รับจากรัฐบาล โดยกฎหมายได้กำหนดวิธีการที่เอกชนจะขอรับสัมปทานจากรัฐบาล รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติไว้ด้วย

ทางหลวงประเภทต่าง ๆ เมื่อได้ก่อสร้างและลงทะเบียนไว้แล้ว ต่อมาถ้าจะเปลี่ยนประเภทไปเป็นทางหลวงประเภทอื่น ข้อ ๑๕[๔] แห่งประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๒๙๕ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนในกรณีของทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด หรือทางหลวงสัมปทาน ส่วนในกรณีของทางหลวงชนบท ทางหลวงเทศบาล หรือทางหลวงสุขาภิบาลกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะสั่งเปลี่ยนประเภททางหลวงได้ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนประเภททางหลวงที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งไปเป็นประเภททางหลวงที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการอีกกระทรวงหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รับการเปลี่ยนประเภททางหลวงเป็นผู้มีอำนาจสั่งเปลี่ยน

ตามข้อหารือของกรมทางหลวง มีปัญหาที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

๑. การเปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษและทางหลวงแผ่นดินไปเป็นทางหลวงสัมปทาน จะกระทำได้ตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๒๙๕ หรือไม่

๒. เมื่อได้เปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษและทางหลวงแผ่นดินไปเป็นทางหลวงสัมปทานแล้ว จะดำเนินการให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ได้หรือไม่

สำหรับปัญหาที่ว่า การเปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษและทางหลวงแผ่นดินเป็นทางหลวงสัมปทาน จะกระทำได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้อำนาจการสั่งเปลี่ยน

---

[๒] มาตรา ๓ นอกจากทางหลวงและทางราษฎร์ ดั่งระบุไว้ในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔ นั้น ท่านว่าตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ให้เอกชนสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

[๓] มาตรา ๔ ห้ามมิให้เอกชนสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงในพระราชอาณาจักร เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งสัมปทานที่ได้รับจากรัฐบาล

[๔] ข้อ ๑๕ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเปลี่ยนประเภททางหลวงดังต่อไปนี้

(๑) ทางหลวงที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเดียวกันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นเป็นผู้มีอำนาจสั่งเปลี่ยน

(๒) ทางหลวงที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการต่างกระทรวงกันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รับการเปลี่ยนประเภททางหลวงเป็นผู้มีอำนาจสั่งเปลี่ยน

เมื่อได้เปลี่ยนประเภททางหลวงตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แก้ไขทะเบียนให้ถูกต้อง

การสั่งเปลี่ยนทางหลวงประเภทอื่นเป็นทางหลวงพิเศษหรือการสั่งเปลี่ยนทางหลวงพิเศษเป็นทางหลวงประเภทอื่นให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประเภททางหลวงตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แก่รัฐมนตรีดังได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ (๑) และ (๒) อำนาจสั่งเปลี่ยนประเภททางหลวงของรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่มีข้อจำกัดหรือข้อห้ามมิให้มีการเปลี่ยนทางหลวงประเภทอื่นไปเป็นทางหลวงสัมปทาน ดังนั้น ในเมื่อทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน เป็นทางหลวงซึ่งอยู่ในอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเดียวกันทั้งหมด คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๕ (๑)แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมย่อมมีอำนาจสั่งเปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษและทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวเป็นทางหลวงสัมปทานได้ และเมื่อได้เปลี่ยนประเภททางหลวงแล้วต้องดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสามของข้อ ๑๕ กล่าวคือ ต้องแก้ไขทะเบียนให้ถูกต้อง และในกรณีของทางหลวงพิเศษที่เปลี่ยนประเภทเป็นทางหลวงสัมปทาน ต้องประกาศการเปลี่ยนประเภทดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาด้วย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษและทางหลวงแผ่นดินไปเป็นทางหลวงสัมปทานแล้ว การดำเนินการให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อสร้างและบำรุงรักษา จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ สำหรับในเรื่องนี้ปรากฏว่าทางหลวงที่เป็นปัญหาได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมทางหลวงว่า ได้แก่

๑. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒ ตอนสระบุรี - นครราชสีมา

๒. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ และ ๓๒ ตอนบางปะอิน - นครสวรรค์

๓. ทางหลวงพิเศษ หมายเลข ๓๕ สายธนบุรี - ปากท่อ

ทางหลวงทั้งสามสายปัจจุบันเป็นทางหลวงสองช่องจราจร และมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมากไม่เหมาะสมกับการใช้ สมควรขยายและปรับปรุงเป็นทางหลวงสี่ช่องจราจร โดยสร้างทางใหม่เพิ่มขึ้นสองช่องจราจรคู่ขนานไปกับแนวทางหลวงเดิมและซ่อมแซมทางหลวงเดิมให้มีสภาพเหมาะสมกับการจราจร ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนสูง สมควรให้เอกชนเข้ามาลงทุนปรับปรุงและให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยวิธีให้สัมปทาน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ในการลงทุนของเอกชนที่จะได้รับสัมปทานเข้าดำเนินการในทางหลวงทั้งสามสายนี้ จะต้องมีการสร้างทางหลวงขึ้นใหม่อีกสองช่องจราจรคู่ขนานไปกับแนวทางหลวงเดิมที่มีอยู่แล้ว และจะต้องทำการซ่อมแซมปรับปรุงทางหลวงเดิมที่อยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมให้เหมาะสมกับสภาพการใช้ ซึ่งรวมทั้งต้องมีการยกระดับทางให้สูงขึ้นและอาจมีการปรับแนวทางหลวงบางตอนเสียใหม่ให้เหมาะสมขึ้นด้วย การก่อสร้างทางหลวงทั้งสามสายเป็นสี่ช่องจราจร และการซ่อมแซมปรับปรุงทางหลวงเดิมทั้งสามสายดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการสร้างทางหลวงขึ้นใหม่โดยวิธีขยายและซ่อมแซมปรับปรุงทางหลวงเดิม การให้เอกชนเข้าลงทุนในลักษณะนี้จึงเป็นการให้สัมปทานเพื่อ "สร้างและบำรุงรักษาทางหลวง" ตามความหมายของพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐบาลสามารถกระทำได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๙/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกป่า ตามข้อ ๑๗ แห่งสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดานอกจากไม้สัก และมาตรา ๑๖ กับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และการปลูกป่าในเขตปฏิรูปที่ดินหรือนิคม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ (ไม้ที่ปลูกขึ้นดังกล่าวจะเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นหรือไม่ และการตัดฟันไม้ดังกล่าวและการนำไม้นั้นเคลื่อนที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หรือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ๐๗๐๗/๓๑๔๐๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น กรมป่าไม้จึงกำหนดให้เอกชนทำการปลูกป่า ๔ ลักษณะ คือ

๑. การปลูกป่าตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ ซึ่งกำหนดให้ผู้รับสัมปทานปลูกป่าทดแทนไม้ที่ทำออกตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๑๗[๑] โดยปลูกในเขตป่าสัมปทาน

๒. การปลูกป่าโดยเอกชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว เพื่อการปลูกป่าตามมาตรา ๑๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือตามหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูก

---

[๑] ข้อ ๑๗ ตลอดระยะเวลาสัมปทานนี้ ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ปลูกต้นไม้บำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกและที่ขึ้นอยู่แล้วในป่าสัมปทาน และบำรุงรักษาป่าสัมปทานด้วยค่าใช้จ่ายของผู้รับสัมปทาน ทั้งนี้ ตามวิธีการที่กรมป่าไม้กำหนด รวมทั้งชนิดของต้นไม้ที่กำหนดให้ปลูกด้วย

ในกรณีที่กรมป่าไม้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องให้ผู้รับสัมปทานปลูกต้นไม้ในเขตป่าสัมปทานแปลงใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่กำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้กรมป่าไม้จะสั่งให้งดการปลูกต้นไม้ในป่าสัมปทานแปลงนั้นเท่าที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องปลูกก็ได้ในกรณีเช่นว่านี้กรมป่าไม้จะได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานปลูกต้นไม้และบำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกในป่าอื่นนอกเขตป่าสัมปทานแทนได้ แต่ต้องไม่เกินเนื้อที่ในเขตป่าสัมปทานที่ไม่จำเป็นต้องปลูก

การปฏิบัติตามความในวรรคสอง ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับสัมปทานพ้นจากหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วในป่าสัมปทานและบำรุงรักษาป่าสัมปทานตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งหรือนอกเขตป่าสัมปทาน

[๒] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่งเป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ หรือให้ขุดดินขาวหรือทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้อง

สร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐[๓]แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๓. การปลูกป่าในที่ดินของรัฐที่นำไปจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือในที่ดินที่จัดเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งราษฎรยังมิได้รับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดถึงการปลูกป่าในที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ดินอื่น ๆ ที่ยังคงมีสภาพเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๔. การปลูกป่าในที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ดี แนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า ยังมีปัญหากฎหมายอยู่หลายประการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นขัดแย้งกัน กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า หากตีความว่าไม้ยืนต้นที่ปลูกขึ้นในที่ดินตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ไม่เป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา ๑๐๙[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม้ที่ปลูกขึ้นก็หลุดพ้นจากการควบคุมตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพราะกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้บังคับไม่ถึง ผู้ปลูกป่าในพื้นที่ดังกล่าวชอบที่จะตัดฟันนำไม้ที่ปลูกเคลื่อนย้ายไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่ไม้นั้นจะเป็นส่วนควบของที่ดินที่ปลูกไม้นั้นหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่มีผลในทางกฎหมายทำให้ไม้นั้นหลุดพ้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ เพราะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติรับรองไว้แต่ประการใด แต่การเป็นส่วนควบทำให้มีผลทางกฎหมายตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวคือ ใครเป็นเจ้าของทรัพย์ใดย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์นั้นบทบัญญัติมาตรา ๑๐๙ เป็นเพียงบทยกเว้นในเรื่องส่วนควบตามมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง

ขอรับในอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

[๓] มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเสื่อมโทรมไม้มีค่าเหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่าสงวนแห่งชาตินั้นไม่อาจกลับฟื้นคืนดีได้เองตามธรรมชาติอธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

[๔] มาตรา ๑๐๙ ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ วิธีอย่างเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือการปลูกสร้างอย่างอื่น อันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น

[๕] มาตรา ๑๐๗ ส่วนควบของทรัพย์นั้น คือ ส่วนซึ่งว่าโดยสภาพแห่งทรัพย์หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ย่อมเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์นั้น และไม่อาจจะแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย หรือทำบุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรง

ใครเป็นเจ้าของทรัพย์อันใด ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์นั้นแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น หากตีความว่าไม้ที่ปลูกขึ้นไม่เป็นส่วนควบของที่ดินที่ปลูกไม้นั้นตามมาตรา ๑๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม้ที่ปลูกก็จะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ปลูกไม้นั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับในเรื่องกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓[๖] ซึ่งบัญญัติให้เจ้าของทรัพย์มีสิทธิจำหน่ายใช้สอยติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ได้บัญญัติควบคุมการตัดฟันทำไม้และการนำไม้เคลื่อนที่ออกจากป่าต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การตัดฟันทำไม้ที่ปลูกในที่ดินตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ซึ่งยังคงเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯและการนำไม้นั้นเคลื่อนที่ ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทั้งสิ้น

กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) การปลูกป่าในพื้นที่ตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ไม้ที่ปลูกขึ้นจะเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด

(๒) ไม้สักและไม้ยางที่ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือมีสิทธิเหนือพื้นดินของผู้อื่นได้ใช้สิทธินั้นปลูกลงไว้ จะเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด

(๓) หากไม้ที่ปลูกขึ้นในที่ดินดังกล่าวตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ไม่เป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้น การตัดฟันไม้ตลอดจนการนำไม้นั้นเคลื่อนที่ไปใช้ประโยชน์จะอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หรือไม่ เพียงใด

(๔) ไม้ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติในที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนหรือหลังการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น จะถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่หรือไม่ เพราะเหตุใด

(๕) ตามที่กรมป่าไม้อนุญาตให้เอกชนปลูกป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติและชำระเงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๐๗ และออกหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม นั้น หากจะเปลี่ยนรูปแบบการอนุญาตจากหนังสืออนุญาตเป็นรูปสัญญาเช่าพื้นที่ป่า เพื่อทำประโยชน์ต่างๆ จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ถ้าทำในรูปสัญญาได้ก็จะสามารถกำหนดเงื่อนไขตามความประสงค์ของคู่สัญญาได้

---

[๖] มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้)แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรก การปลูกป่าตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ มีทั้งที่เป็นกรณีการปลูกป่าในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่มีเจ้าของ เช่นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตป่าสัมปทานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น และการปลูกป่าในที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ เช่น ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น ในกรณีที่เป็นการปลูกป่าในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์นอกพาณิชย์ตามมาตรา ๑๐๖[๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นไม้ที่ปลูกขึ้นไม่เป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้น เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์นอกพาณิชย์ไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยส่วนควบของทรัพย์ในมาตรา ๑๐๗[๘] มาตรา ๑๐๘[๙] และมาตรา ๑๐๙[๑๐] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เนื่องจากเป็นทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ แต่ส่วนควบนั้นหมายความถึงกรณีทรัพย์ที่มีเจ้าของตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง[๑๑] ที่บัญญัติว่า “ใครเป็นเจ้าของทรัพย์อันใดย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์อันนั้น” ไม้ดังกล่าวจึงเป็น”ไม้ในป่า”หรือ”ไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ”ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ส่วนในกรณีที่เป็นการปลูกป่าในที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕[๑๒] บัญญัติ “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” ที่ราชพัสดุจึงเป็นทรัพย์ที่มีเจ้าของ ฉะนั้น ไม้ที่ปลูกขึ้นบนที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุจึงเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นตามมาตรา ๑๐๘[๑๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สอง แม้ว่าไม้สักและไม้ยางที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีเจ้าของจะเป็นไม้หวงห้ามธรรมดาตามมาตรา ๗[๑๔]แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔

---

[๗] มาตรา ๑๐๖ ทรัพย์นอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์เช่นที่ไม่สามารถถือเอาได้ และทรัพย์ซึ่งไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

[๘] โปรดดูเชิงอรรถ ๕ หน้า ๓

[๙] มาตรา ๑๐๘ ไม้ยืนต้น นับว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้น

ไม้ล้มลุกและธัญญชาติอันจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปี ย่อมไม่เป็นส่วนควบกับที่ดิน และนับว่าเป็นสังหาริมทรัพย์ด้วย

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถ ๔

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถ ๕

[๑๒] มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถ ๙

[๑๔] มาตรา ๗ ไม้สักและไม้ยางทั่วไปในราชอาณาจักรไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ไม้ชนิดอื่นในป่าจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งการทำไม้ดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามมาตรา ๑๑[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๔ ก็ตาม แต่ไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีเจ้าของต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยส่วนควบของทรัพย์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้นถ้าเป็นการปลูกไม้สักและไม้ยางในที่ดินของเอกชน ไม้ดังกล่าวนับว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นตามมาตรา ๑๐๘[๑๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตามปัญหาที่หารือมานี้ มีกรณีที่ผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกไม้สักและไม้ยางลงไว้ในที่ดินนั้น ฉะนั้น ไม้ดังกล่าวจึงแยกกรรมสิทธิ์ออกจากที่ดินที่ปลูกไม้นั้นได้ตามมาตรา ๑๔๑๐[๑๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) สำหรับปัญหาประการที่สาม แม้ว่าไม้ที่ขึ้นอยู่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามข้อ ๑ และข้อ ๒ จะไม่ใช่ส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นก็ตาม แต่ถ้าไม้นั้นเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้ว การตัดฟันไม้ดังกล่าวไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ตลอดจนการนำไม้นั้นเคลื่อนที่ ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งใช้บังคับกับไม้หวงห้ามทุกชนิดในป่าส่วนการทำไม้ที่มิใช่ไม้หวงห้ามตลอดจนการนำไม้นั้นเคลื่อนที่ ถ้าเป็นไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งบัญญัติควบคุมและรักษาไม้ในป่าสงวนแห่งชาติที่มิใช่ไม้หวงห้าม

การเพิ่มเติมหรือเพิกถอนชนิดไม้ หรือเปลี่ยนแปลงประเภทไม้หวงห้ามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้แล้วก็ดี หรือจะกำหนดไม้ชนิดใดเป็นไม้หวงห้ามประเภทใดขึ้นในท้องที่ใด นอกจากท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตราก่อนแล้วนั้นก็ดี ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นตามความในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๑๕] มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้วจะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทานสำหรับการทำไม้ฟืนหรือไม้เผาถ่านไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดารหรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

การพิจารณาคำขออนุญาตผูกขาด หรือสัมปทาน ตามความในวรรคก่อนให้กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถ ๙

[๑๗] มาตรา ๑๔๑๐ เจ้าของที่ดินอาจก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินเป็นคุณแก่บุคคลอื่น โดยให้บุคคลนั้นมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกบนดิน หรือใต้ดินนั้น

(๔) สำหรับปัญหาประการที่สี่ ที่ดินที่บุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เป็นที่ดินที่มีเจ้าของและพ้นสภาพจากการเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑)[๑๘] ที่บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ฉะนั้นไม้ที่ขึ้นเองตามธรรมชาติในที่ดินนั้น ไม่ว่าจะขึ้นก่อนหรือหลังการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครองครองดังกล่าว ย่อมเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ไม้นั้นขึ้นอยู่ตามมาตรา ๑๐๘[๑๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๕) สำหรับปัญหาประการที่ห้า การเปลี่ยนรูปแบบการอนุญาตตามมาตรา ๑๖[๒๐] และมาตรา ๒๐[๒๑] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จากหนังสืออนุญาตเป็นรูปสัญญาเช่าพื้นที่ป่าจะกระทำมิได้ เพราะมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ บัญญัติให้กำหนดเงื่อนไขในหนังสืออนุญาต จึงต้องทำเป็นหนังสืออนุญาตและกำหนดเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

---

[๑๘] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถ ๙

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถ ๒ หน้า ๒

[๒๑] โปรดดูเชิงอรรถ ๓ หน้า ๒

เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๒๘

ที่ นร๐๕๐๒/ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

เรื่อง หารือการตีความเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เรียน ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

อ้างถึง ๑. หนังสือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ด่วนมาก ที่ อก๐๘๐๑(๔)/๒๒๑๐
ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๗
๒. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร๐๕๐๑/๑๓๐
ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๘

ตามหนังสือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่อ้างถึง ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ จะมีผลเป็นการเวนคืนที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๕๒๐ และ ๕๒๓ ซึ่งบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัล จำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๕๒๑๕๒๒, ๕๓๓ และ ๕๓๔ ซึ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือไม่เพียงใด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือขอให้จัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ดังความทราบอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า โดยผลของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นที่ชัดแจ้งว่าที่ดินทั้ง ๖ แปลง กล่าวคือแปลงหมายเลขที่ ๕๒๐และ ๕๒๓ ซึ่งบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัล จำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และแปลงหมายเลขที่ ๕๒๑, ๕๒๒, ๕๓๓ และ ๕๓๔ ซึ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ได้ถูกเวนคืนให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไปแล้วโดยสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ คือ วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๗ และผลของการเวนคืนดังกล่าวก็คือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นได้ตกมาเป็นของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนับแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๗ แล้วตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า "ปัญหากฎหมาย"ที่ทางการนิคมอุตสาหกรรมฯ สอบถามมานี้ น่าจะเกิดขึ้นจากปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะมีการจัดสรร "กรรมสิทธิ์ในที่ดินบางแปลง" ระหว่างการปิโตรเลียมฯ และการนิคมอุตสาหกรรมฯ (ซึ่งต่างมี

อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตที่ดินในบริเวณเดียวกัน) ได้อย่างไรในปัญหานี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้ว่าที่ดินทั้ง ๖ แปลงดังกล่าวจะได้ตกมาเป็นของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็อาจโอนไปให้การปิโตรเลียมฯ ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม ฉะนั้น ทางการนิคมอุตสาหกรรมฯ และการปิโตรเลียมฯ จึงสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ (ในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ - ฉะเชิงเทรา - ชลบุรี - ระยอง) ซึ่งการปิโตรเลียมฯ กำลังดำเนินการเพื่อเสนอต่อรัฐสภาอยู่นั้น ปรากฏว่า ที่ดินของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัล จำกัด (๒ แปลงดังกล่าวข้างต้น) ได้ถูกระบุไว้ในแผนที่และบัญชีรายชื่อฯท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ดังนั้น จึงจะต้องแก้ไขแผนที่และบัญชีรายชื่อดังกล่าวโดยตัดรายการที่ดินของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลฯ ออกต่อไป

ในการพิจารณาเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) มาร่วมพิจารณาด้วย และได้แจ้งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ผู้แทน ฯลฯ ทราบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๒๘

บันทึก
เรื่อง ปัญหาแนวเขตที่ดินบึงกุ่มหรือบึงตาทอง

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐ (กทม.)/๑๙๒๕๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ และเลขที่ ๕๔๗๘๐ ของกระทรวงการคลังรุกล้ำเขตบึงกุ่มและลำรางกุ่มซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ มีการออกโฉนดเมื่อ ร.ศ.๑๒๒(พ.ศ.๒๔๔๖) รูปแผนที่ในโฉนดถือตามแผนที่ระวางที่ได้ทำการรังวัดเมื่อก่อนพ.ศ.๒๔๔๓ และมีเนื้อที่ประมาณ ๒๒๐ ไร่ มีเขตที่ดินทิศใต้และทิศตะวันตกจดแนวเขตบึงกุ่มหรือบึงตาทอง เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๑ ทางราชการได้ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร (ชื่อในสมัยนั้น) ทั้งตำบล และได้ออกโฉนดให้ใหม่เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๔ รูปแผนที่ในโฉนดถือตามแผนที่ระวางที่ได้ทำการรังวัดใหม่ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ตามโฉนดใหม่มีเนื้อที่ประมาณ ๒๑๑ ไร่

๒.ใน พ.ศ.๒๕๐๕ กรมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ(ปัจจุบันคือกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)ได้ซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ดังกล่าวมาจากเอกชนเพื่อนำมาแบ่งให้สมาชิกสหกรณ์เช่าซื้อ โดยใช้ชื่อกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และใน พ.ศ.๒๕๑๓ กระทรวงการคลังได้ขอทำการรังวัดตรวจแนวเขตใหม่อีกครั้งหนึ่ง ได้เนื้อที่ประมาณ ๒๐๗ ไร่ ต่อมา พ.ศ.๒๕๑๔ กระทรวงการคลังได้ขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดเลขที่ ๕๔๗๘๐ (ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓) เมื่อได้ทำการแบ่งแยกเสร็จแล้ว สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครได้ส่งโฉนดที่แบ่งแยกนั้นให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามตามมาตรา ๕๗[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานครเห็นว่าที่ดินรายนี้ติดบึง

---

[๑] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๗ แบบโฉนดที่ดินและแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่และรูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ และให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย สำหรับโฉนดที่ดินให้ลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้ลงลายมือชื่อแทนชื่อผู้ว่าราชการจังหวัด และประทับตราประจำตำแหน่งของผู้ลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีลายมือชื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี และประทับตราประจำตำแหน่งของผู้ลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ

กุ่มและลำรางกุ่ม การรังวัดใหม่ได้เนื้อที่ดินมากกว่าเดิมน่าสงสัยว่าจะมีการรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ จึงขอให้เขตบางกะปิตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๖ เขตบางกะปิรายงานว่า ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๕๔๗๘๑ มีเนื้อที่มากกว่าแผนที่ระวางเดิมดังนี้ ด้านทิศตะวันตกติดลำรางกุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ด้านทิศใต้ติดบึงกุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๔ ไร่ ๒ งาน ๕๗ ตารางวา และสำหรับที่ดินแปลงใหญ่โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๙๓ ซึ่งทำการรังวัดเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๓ เขตที่ดินตามรูปแผนที่ใหม่มีเนื้อที่มากกว่าแผนที่ระวางเดิมดังนี้ ด้านทิศตะวันตกติดลำรางกุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๒ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา ด้านทิศใต้ดินบึงกุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๕ ตารางวา

๓. ใน พ.ศ.๒๕๑๘ กรมที่ดินได้ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในการนี้เขตบางกะปิขอให้ช่างแผนที่ของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครทำการรังวัดสอบอาณาเขตบึงกุ่มตามแผนที่ระวางเดิม (มาตราส่วน ๑ : ๓๙๖๐) แต่ช่างแผนที่อ้างว่าไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีระยะที่จะทำการรังวัดตรวจสอบ ประกอบกับผู้แทนกระทรวงการคลังไม่ยินยอมให้ช่างแผนที่เข้าไปทำการรังวัดในที่ดินของกระทรวงการคลัง การรังวัดตรวจสอบจึงดำเนินต่อไปไม่ได้

๔. กรุงเทพมหานครจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๙๓/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวบึงกุ่มหรือบึงตาทองเพื่อจะทราบว่ามีการรุกล้ำที่สาธารณะบึงกุ่มหรือไม่ ผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้พิจารณาจากการรังวัดออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๙๓ และเลขที่ ๕๔๗๘๐ โดยใช้โฉนดที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้ทำการรังวัดสอบเขตทั้งตำบล ไม่ปรากฏว่ามีการรุกล้ำที่สาธารณะบึงกุ่มแต่ประการใด อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักโยธา ผู้แทนเขตบางกะปิ และเจ้าหน้าที่เขตบางกะปิ ได้พิจารณาเปรียบเทียบปูโฉนดกับแผนที่ระวางเดิมโดยนำแผนที่หลังโฉนดใหม่ปูครอบรูปแผนที่ระวางเดิม ปรากฏว่า โฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ที่ทำการรังวัดใหม่เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๓ มีแนวเขตเหลื่อมล้ำทับแนวเขตบึงกุ่มประมาณ ๑๐ ไร่เศษ จึงไม่อาจหาข้อยุติปัญหาโต้แย้งดังกล่าวได้ เพราะต่างฝ่ายต่างมีเหตุในข้อกฎหมายและระเบียบด้วยกัน

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์)ผู้แทน

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำเป็นคู่ฉบับ รวมสองฉบับมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี สำหรับคู่ฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอ หรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอนั้นจะจำลองเป็นรูปถ่ายไว้ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมส่งเสริมสหกรณ์)ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นดังนี้

ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ มีการออกโฉนดครั้งแรกเมื่อ ร.ศ.๑๒๒ (พ.ศ.๒๔๔๖) การออกโฉนดในครั้งนั้นได้ดำเนินการตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ.๒๔๔๔) วิธีการออกโฉนดตามประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้จะต้องมีการประกาศเขตที่จะเดินสำรวจรังวัดเพื่อปักหลักเขตที่ดิน โดยเจ้าของหรือผู้แทนมานำชี้เขตของตน[๒] เมื่อปักหลักเขตที่ดินแล้วก็ให้ประกาศให้เจ้าของที่ดินมารับโฉนดใหม่ ส่วนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างเก่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ยกเลิก[๓] โฉนดที่ดินดังกล่าวมานี้จะต้องจำลองรูปแผนที่ที่ดินแปลงนั้น ๆ ไว้เป็นสำคัญ[๔] และที่ดินที่ได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย[๕] ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑) ใช้บังคับ ซึ่งในภาค ๒ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีรังวัดที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้เปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด ส่วนจะดำเนินการในท้องที่ใดให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาเพื่อทำการเดินสำรวจรังวัดปักเขต โดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนนำชี้เขตที่ดินของตน[๖] เมื่อรังวัดเสร็จ

---

[๒] ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ ๘ มกราคม ร.ศ.๑๒๐

ข้อ ๑ ถ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเกษตรจะสำรวจแลจัดให้ปักเขตที่ดินในที่ของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำหรือให้มีผู้แทนตัวมานำชี้เขตที่ดินของตน ข้าหลวงเกษตรจะได้รังวัดแลปักเขตให้

[๓] ข้อ ๗ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้รังวัดแลจัดให้ปักเขตที่ดินเสร็จแล้วข้าหลวงเกษตรจะได้ประกาศกำหนดวันให้เจ้าของนำมารับโฉนดใหม่ เพราะต่อไปจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างเก่าทั้งปวง ในที่ซึ่งข้าหลวงเกษตรได้ตรวจรังวัดและจัดให้ปักเขตแล้วนั้น

ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ.๑๒๐

[๔] ข้อ ๑ หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนดตำแหน่งแห่งที่ดินแลขนาดที่ดินที่ซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในท้ายโฉนดมีที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุแลสำคัญในการแก้ทะเบียนที่ดินแปลงนั้นต่อไปภายหน้าด้วย

[๕] ข้อ ๗ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐

[๖] มาตรา ๘ ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉนั้นจึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมีอำนาจแจ้งความในราชกิจจา ให้เจ้าของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ในทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยเจ้าพนักงานกระทำการรังวัด หรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใด ให้มีโทษปรับครั้งละ ๑๐๐ บาทลงมาเป็นพินัย แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร

มาตรา ๙ ถ้าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเกษตรจะสำรวจ แลจัดให้ปักเขตที่ดินในที่ของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำหรือให้มีผู้แทนตัวมานำชี้เขตที่ดินของตน ข้าหลวงเกษตรจะได้รังวัดแลจัดให้เจ้าของที่ดินปักเขตของตน

แล้วก็จะออกโฉนดใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้และโฉนดเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้[๗] โฉนดดังกล่าวจะต้องจำลองรูปแผนที่ไว้ด้วย[๘] และให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามพระราชกำหนดกฎหมาย[๙]

เมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มีความมุ่งหมายจะยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินก่อนหน้านั้นทั้งหมด และให้มีการเดินสำรวจรังวัดปักเขตโดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนนำชี้เขตที่ดินของตนใหม่ ดังนั้น ที่ดินบริเวณใดที่มีการดำเนินการรังวัดปักเขตจนกระทั่งมีการออกโฉนดใหม่ให้แล้ว ย่อมจะถือได้ว่าโฉนดที่ดินเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้ตามมาตรา ๑๓[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ และต้องถือเขตที่ดินตามโฉนดใหม่ซึ่งถือว่ามีเนื้อที่ถูกต้องกว่าที่ได้มีการรังวัดปักเขตและออกโฉนดมาก่อนหน้านั้น และสำหรับที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ที่มีปัญหาหารือมานั้นเป็นที่ดินอยู่ในท้องที่อำเภอบางกะปิ ซึ่งได้มีการเดินรังวัดสอบเขตตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ตามประกาศเดินรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๖๑ ประกาศดังกล่าวกำหนดว่า "ด้วยที่ดินในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนครที่ได้เดินรังวัดแลออกโฉนดไปแล้วนั้น เป็นที่ซึ่งทำการรังวัดไว้นานมาแล้ว เขตที่ดินย่อมจะคลาดเคลื่อนไปจากรูปแผนที่เดิมได้ บัดนี้ กระทรวงเกษตราธิการมีความประสงค์จะให้เจ้าพนักงานออกโฉนดที่ดินกรุงเทพ ฯ จัดพนักงานออกไปเดินรังวัดตรวจแก้แผนที่หลังโฉนดใหม่" ที่ดินแปลงนี้ต่อมาได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประกาศแจกโฉนดที่ดินลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ.๒๔๖๔[๑๒] ดังนั้น สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งได้มีการรังวัดปักเขตใหม่ตามประกาศเดินรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร ลงวันที่ ๒๘

---

[๗] มาตรา ๑๓ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้รังวัดแลจัดให้ปักเขตที่ดินเสร็จแล้ว ข้าหลวงเกษตรจะได้ประกาศกำหนดวันให้เจ้าของที่มารับโฉนดใหม่ แลเมื่อได้ออกโฉนดใหม่แล้วโฉนดเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้

[๘] มาตรา ๒๙ หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนดชื่อวางตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่งแห่งที่ดิน แลขนาดที่ดินซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในท้ายโฉนดมีที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุแลสำคัญในการแก้ทะเบียนที่ดินแปลงนั้นต่อไปภายหน้าด้วย

[๙] มาตรา ๓๕ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

[๑๒] ประกาศบอกล่วงหน้าจะแจกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ.๒๔๖๔

(๑) ตำบลบางแจงร้อนนอก อำเภอราชบูรณะ จังหวัดธนบุรี

(๒) ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร

ธันวาคม ๒๔๖๑ และได้มีการออกโฉนดให้เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๔ จึงต้องถือว่าโฉนดใหม่เป็นโฉนดที่ถูกต้อง เพราะโฉนดเก่าที่ออกให้เมื่อ ร.ศ.๑๒๒ เป็นอันใช้ไม่ได้แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๙๒/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (ถนนซึ่งเป็นทางอยู่ในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๐๗๘๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยนายสุมิตร วงศ์ข้าหลวง ได้ยื่นแบบขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ๑๑ ชั้น ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์ พักอาศัย และที่จอดรถยนต์ ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โฉนดรวมเลขที่ ๑๒๐๕ แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ดินแปลงที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนี้ติดถนนสาธารณะทั้ง ๔ ด้าน คือ ติดถนนเจริญกรุงทางด้านทิศเหนือ ติดถนนพาหุรัดทางด้านทิศใต้ ติดถนนบูรพาทางด้านทิศตะวันออก และติดถนนตรีเพชรทางด้านทิศตะวันตก และมีถนนภายในที่ดินดังกล่าวจำนวน ๓ สาย ซึ่งได้เปิดให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว คือ

๑. ถนนสายเชื่อมระหว่างถนนบูรพากับถนนตรีเพชร กว้างประมาณ ๒๐.๐๐ เมตร และมีป้ายติดตั้งไว้ริมถนนสายนี้ว่า “เป็นถนนส่วนสำนักงานทรัพย์สิน ฯ”

๒. ถนนทหารบกแยกจากถนนสายที่ ๑ ไปทางทิศเหนือออกถนนเจริญกรุง กว้างประมาณ ๒๐.๐๐ เมตร และ ๗.๙๐ - ๘.๓๐ เมตร

๓. ถนนทหารเรือแยกจากถนนตรีเพชร (ข้างโรงภาพยนตร์เฉลิมกรุง) มาบรรจบกับถนนทหารบก กว้างประมาณ ๑๙.๗๕ - ๒๐.๓๕ เมตร

กรุงเทพมหานครจึงมีปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ เพราะตามแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาต ตัวอาคารจะปลูกสร้างทับถนนภายในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอาจจะทำการร้องเรียนได้ เพราะถ้าถนนดังกล่าวตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้ กรุงเทพมหานครก็ไม่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ได้ กรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทางดังกล่าวแล้วปรากฏว่าถนนทั้ง ๓ สายนี้ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ในแผนที่ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๑ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วทางดังกล่าวย่อมจะต้องมีมาก่อน ปี พ.ศ.๒๔๙๑ อันเป็นปีที่ได้จัดทำแผนที่ และจากการสอบปากคำประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณถนนตรีเพชรบางรายให้ปากคำว่าได้เห็นป้ายของสำนักงานทรัพย์สิน ฯ ที่ติดตั้งไว้ริมถนนสายเชื่อมระหว่างถนนบูรพากับถนนตรีเพชรติดตั้งไว้ประมาณ ๑๕ ปี บางรายว่าประมาณ ๒๐ ปี และบางรายก็ว่าประมาณ ๒๕ ปี นอกจากนี้ถนนทหารบกและถนนทหารเรือก็เป็นชื่อถนนที่เรียกกันอย่างเป็นทางการมาเป็นเวลานานแล้ว จึงน่าเชื่อว่าถนนทั้ง ๓ สายดังกล่าวได้มีและเปิดให้ประชาชนใช้สอยร่วมกันมาหลายสิบปีโดยไม่มีการหวงห้าม แต่เนื่องจากตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบ

ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๑ ได้บัญญัติว่า

"มาตรา ๗ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๖ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น"

จึงมีปัญหาว่า ถนนภายในของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่ ในทำนองคล้ายคลึงกันกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๖๗-๙๕๘/๒๕๐๓[๑] กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาในการตีความข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ทางในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์สามารถตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่

๒. ถนนภายในของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามเรื่องนี้จะถือว่าตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายแล้วหรือไม่

ปัญหาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาและได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว ได้ความว่า ที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โฉนดรวมเลขที่ ๑๒๐๕ แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร นี้ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ทำการสอบเขตที่ดินในปี พ.ศ.๒๔๘๙ โดยทางราชการได้รับรองว่าที่ดินผืนนี้ติดถนนสาธารณะทั้งสี่ด้าน และไม่ปรากฏว่า มีถนนหรือทางสาธารณะในโฉนดเลย ต่อมา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้สั่งให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เปิดการเดินรถสายกรุงเทพฯ - บางปู เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในสถานที่ตากอากาศบางปู สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็ได้ใช้ที่ดินผืนนี้เป็นที่จอดพักรถ จึงต้องมีการสร้างถนนเพื่อนำรถเข้ามาจอดเก็บ เมื่อสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เลิกกิจการการเดินรถสายกรุงเทพฯ - บางปู แล้ว ถนนภายในโฉนดที่ดินดังกล่าวก็ได้มีไว้เพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวใช้เท่านั้น หาได้มีเจตนาจะให้บุคคลภายนอกใช้ด้วยไม่

---

[๑] คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๔๗-๙๕๘/๒๕๐๓

"วัดยินยอมให้มีการขยายเขตถนนเดิมซึ่งได้ใช้เป็นทางหลวงอยู่แล้ว เข้าไปในที่ของวัด เมื่อทางหลวงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงเป็นว่าวัดได้อุทิศที่ดินส่วนนี้ของวัดโดยปริยายให้เป็นทางหลวง

การอุทิศของวัดเช่นนี้ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๔๘๔ มาตรา ๔๑ เพราะกรณีเช่นนี้ไม่เข้าลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายนั้นระบุไว้ ฉะนั้น การที่จำเลยปลูกอาคารลงในเขตทางหลวงโดยมิได้รับอนุญาต ก็ย่อมเป็นผิดตามกฎหมาย"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า เมื่อกรุงเทพมหานครยอมรับว่าที่ดินที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนั้น เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ การพิจารณาปัญหาของกรุงเทพมหานครที่ว่า ถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินดังกล่าวและประชาชนได้ใช้สอยร่วมกันมาเป็นเวลาหลายสิบปีจะกลายเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศให้ประชาชนใช้โดยปริยายได้หรือไม่นั้น เห็นว่า จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จากบทบัญญัติของมาตรา ๗[๒] เห็นได้ว่าการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต และการโอนหรือจำหน่ายเพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้ เมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการโอนหรือจำหน่ายไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน บรรดาถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๒๐๕ ได้ใช้และบุคคลภายนอกก็ได้ร่วมใช้ด้วยนั้น ถึงแม้จะได้ใช้กันมาเป็นเวลาหลายสิบปี ก็ไม่มีผลตามกฎหมายให้ถนนหรือทางเหล่านั้นกลายเป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะได้ตรากฎหมายบัญญัติโอนให้เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะ อนึ่ง ในปัญหาทำนองนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๘๔/๒๕๑๖(ประชุมใหญ่)[๓] (ระหว่างสำนักงาน

---

[๒] มาตรา ๗ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๖ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น

[๓] คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๘๔/๒๕๑๖ (ประชุมใหญ่) ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๙ การขายที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่หรือสำนักงานพระคลังข้างที่สำนักพระราชวังนั้น เป็นราชการแผ่นดินจำเป็นจะต้องมีพระบรมราชานุญาตให้ขายเสียก่อนจึงจะขายได้ และพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามความในมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕

พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขายที่ดินพิพาทแก่จำเลยที่ ๑ มีบันทึกของเจ้าหน้าที่ปะหน้า และมีรัฐมนตรีผู้สั่งราชการแทนนายกรัฐมนตรีในสำนักพระราชวังเขียนคำว่า “ทราบ” และเซ็นชื่อไว้ข้างใต้คำว่าทราบเท่านั้นหาเป็นการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่

จำเลยที่ ๑ ซื้อที่ดินพิพาทและได้รับโอนกรรมสิทธิ์แล้ว แม้ว่าการซื้อขายเป็นไปโดยไม่สมบูรณ์ถูกต้อง จำเลยที่ ๑ ก็ได้ครอบครองที่ดินพิพาทโดยสงบและเปิดเผยตลอดมา ได้รื้อสิ่งปลูกสร้างเดิมออกแล้วปลูกตึกแทน แม้จำเลยที่ ๑ จะเคยมีหนังสือทูลเกล้า ฯ ขอพระราชทานพระมหากรุณาของดเว้นการเรียกที่ดินคืนก็ไม่มีลักษณะเป็นการยอมรับอำนาจโจทก์เหนือที่ดิน เป็นแต่การให้เหตุผลโต้แย้งหนังสือของโจทก์ที่เรียกที่ดินคืนเท่านั้น การครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวแล้วจึงเป็นการครอบครองปรปักษ์

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นผู้ใดจะอ้างการครอบครองปรปักษ์หาได้ไม่

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยพลตรีหม่อมทวีวงศ์ถวัลย์ศักดิ์ ผู้อำนวยการ โจทก์ เรือเอก วัน รุยาพร ที่ ๑ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ที่ ๒ จำเลย)ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้บัญญัติถึงลักษณะการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้เป็นกรณีพิเศษ ผู้ใดจะได้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปเป็นกรรมสิทธิ์ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป และผู้ใดจะอ้างการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในปัญหาที่ได้ขอหารือมานั้นไปให้กรุงเทพมหานครทราบ

ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๔๒๐๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วยังไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) โดยกรุงเทพมหานครเห็นว่า คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๘๔/๒๕๑๖ (ประชุมใหญ่) ซึ่งอ้างถึงในความเห็นนั้นเป็นเรื่องพิพาทระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับเอกชน การได้มาซึ่งทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของเอกชนย่อมมีลักษณะเป็นการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงไม่สามารถอ้างการครอบครองปรปักษ์ต่อสู้กับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ แต่ตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครมิได้มีประเด็นเรื่องการครอบครองปรปักษ์แต่อย่างใด อีกทั้งการที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หากจะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายก็มิได้มีผู้หนึ่งผู้ใดได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงน่าจะไม่มีลักษณะเป็นการโอนอันต้องห้ามตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ คำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจึงยังไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ และประเด็นที่ศาลฎีกาวินิจฉัยก็เป็นคนละประเด็นกัน ประกอบกับในทางปฏิบัติขณะนี้ยังมีทางสาธารณะอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้ทำการแบ่งแยกออกจากโฉนดของผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกรณีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เช่นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ดินของวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ เป็นต้น ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนในการใช้ทางสาธารณะ และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘

ขณะมีการโอนที่ดินพิพาทให้จำเลยที่ ๑ ที่ดินพิพาทอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักงานพระคลังข้างที่ แต่ต่อมามีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๙ ให้โอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปอยู่ในความดูแลรักษาของโจทก์ซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาทด้วย โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยเกี่ยวกับที่พิพาท

จำเลยที่ ๑ ปลูกสร้างตึกในที่พิพาททั้ง ๆ ที่รู้ว่าที่ดินยังไม่เป็นสิทธิของจำเลยโดยสมบูรณ์ ถือไม่ได้ว่าเป็นการสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต

พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ตลอดจนอำนาจหน้าที่อื่นของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับทางหลวง เฉพาะในบางส่วนของทางหลวงที่ยังไม่ได้แบ่งแยกหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วย ฉะนั้น ก่อนที่กรุงเทพมหานครจะถือปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจึงเห็นสมควรขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย โดยเหตุนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๔(๒)[๔] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในโฉนดรวมเลขที่ ๑๒๐๔ ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินที่มีปัญหานี้ ไม่ปรากฏว่าได้มีการกันที่ดินทำเป็นทางหรือถนนไว้ในโฉนดเลยประกอบกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ นี้เป็นกฎหมายพิเศษ จะนำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์มาใช้บังคับหาได้ไม่ ดังนั้น การโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)จึงมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๗[๕] แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้ การที่จะยกทางหรือถนนที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้สร้างขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวใช้สอยมานานให้เป็นทางสาธารณะเพื่อสาธารณประโยชน์นี้จึงจะต้องกระทำโดยออกเป็นกฎหมาย จะกระทำโดยวิธีอื่นหาได้ไม่ ถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่สามารถตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้ ฉะนั้น ปัญหาตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ดังกล่าวข้างต้น

---

[๔] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๒๒๔/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ (พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลบังคับถึงที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วยหรือไม่)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๘๐๑/๘๙๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๕[๑] เพื่อประโยชน์ในการสำรวจที่ที่ต้องเวนคืนเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗[๒] เวนคืนที่ดินจำนวน ๖๓๖ แปลงเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์และเกี่ยวเนื่องกับนิคมอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงได้ดำเนินการสำรวจและประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนดังกล่าว เพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และได้พบว่ามีที่ดินที่ตกสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนดังกล่าวจำนวน ๗ แปลง เนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๕๖ ตารางวา ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับครอบคลุมถึงที่ดินที่ตกการสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๗ แปลงนั้นหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วมีความเห็นว่า มาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง

---

[๑] ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๙๙ ตอนที่ ๑๘๑ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๒๕

[๒] ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๐๕ วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๒๗

[๓] มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ซึ่ง

และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ ได้บัญญัติว่า "ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย" ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าวนั้นบัญญัติแตกต่างจากมาตรา ๕[๔] แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๕ ซึ่งบัญญัติว่า "บริเวณที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้อยู่ในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้" ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ นี้ จึงต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติและเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วย ฉะนั้น ที่ดินที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแจ้งว่าตกสำรวจจำนวน ๗ แปลง ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปรากฏชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ จึงต้องถือว่าไม่ถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงไม่ครอบคลุมถึงที่ดินที่ตกสำรวจทั้ง ๗ แปลงนั้นด้วย หากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะเข้าใช้ที่ดินที่ตกสำรวจทั้ง ๗ แปลงนั้นก็ควรทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าวจากเจ้าของที่ดินเหล่านั้น แต่ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกัน ก็ควรดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ โดยระบุชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่ดินทั้ง ๗ แปลงที่จะเวนคืนไว้ด้วย

ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

[๔] มาตรา ๕ บริเวณที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้อยู่ในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยองภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๗/๒๕๒๘[๑]

เรื่อง

กระทรวงมหาดไทยหารือการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองถลาง จังหวัดภูเก็ต

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ [มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๐ มาตรา ๓๐]

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ในกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองฯ ที่อยู่ในเกณฑ์จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ตายก่อนได้รับหนังสือดังกล่าว แต่หลังจากที่มีการประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมนั้นแล้ว คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะยังคงมีอำนาจคัดเลือกทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกฯแทนตามมาตรา ๓๐ หรือไม่ และทายาทที่ได้รับการคัดเลือกนั้นจะสามารถสวมสิทธิของสมาชิกฯที่ตายเพื่อรับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ได้ทันทีหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ ใช้บังคับกับนิคมใดๆ ตั้งแต่วันเริ่มจัดตั้งนิคมโดยพระราชกฤษฎีกาจนถึงวันประกาศสิ้นสภาพของนิคมนั้นเท่านั้น เมื่อนิคมสร้างตนเองถลางได้สิ้นสภาพไปแล้ว คณะกรรมการของนิคมดังกล่าวย่อมสิ้นสภาพไปด้วยโดยปริยาย จึงไม่มีอำนาจคัดเลือกทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากสิทธิที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์เป็นสิทธิที่สมาชิกฯ ผู้ตายมีอยู่ก่อนตาย และพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้เป็นสิทธิเฉพาะตัว สิทธิดังกล่าวจึงเป็นมรดกของผู้ตายที่จะตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จึงมีหน้าที่ต้องออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ของสมาชิกฯที่ตายให้แก่ทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสมาชิกฯผู้ตายนั้นต่อไป [ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานฯ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๗๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๘]

---

[๑] แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่องเสร็จที่ ๓๘๗/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย (การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือเฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๑/๐๓๘๓๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาเห็นว่า สมควรให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือเฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในเรื่องนี้ กรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ได้บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย" จากบทบัญญัติของมาตรา ๑๐ นี้ จึงได้มีการตรากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๑๐) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอน ๙๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๐ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับท่าเทียบเรือนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้อำนาจกรมเจ้าท่าเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการตรวจพิจารณาท่าเทียบเรือ เมื่อกรณีเป็นดังกล่าว กรมเจ้าท่าจึงเห็นว่าน่าจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ โดยได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เอาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ประโยชน์เพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว บุคคลอื่นไม่อาจเข้าใช้ประโยชน์ได้หากเข้าใช้ก็ต้องชำระค่าใช้ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต และผู้ได้รับอนุญาตก็ผูกขาดใช้ในธุรกิจส่วนตัวโดยเฉพาะ

เมื่อกรมเจ้าท่าได้เสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบในหลักการดังกล่าวข้างต้นต่อกระทรวงคมนาคม นิติกรกองงานคณะกรรมการขนส่งและคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ได้มีความเห็นได้ความโดยสรุปว่า การตรากฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของกรมเจ้าท่า น่าจะเป็นการตีความกฎหมายกว้างมาก เพราะโดยปกติการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมต้องมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ชัด เช่น มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ กำหนดว่าเมื่อใดกรมเจ้าท่าจะต้องออกใบอนุญาตเป็นหนังสือก็มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๑๐) ฯ ที่ได้กำหนดค่าธรรมเนียม

การตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำครั้งละ ๕๐ บาท จึงเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อออกใบอนุญาตโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๑๗ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ประกอบกับมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐

เมื่อกรณีมีความเห็นขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น กระทรวงคมนาคมจึงได้สั่งการให้กรมเจ้าท่าหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นใดเป็นความเห็นที่ถูกต้อง เพื่อกรมเจ้าท่าจะได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินการต่อไป และถ้าหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าความเห็นของกรมเจ้าท่าไม่ถูกต้องที่จะใช้ในการปฏิบัติเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บเป็น"ค่าใช้ที่ดิน"จากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้หรือไม่ ระหว่างที่ยังไม่มีบทกฎหมายบัญญัติชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่รัฐและเป็นธรรมแก่ประชาชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมนั้น กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐[๑] แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้นก็เพื่อกำหนดว่าในกฎหมายนั้น ๆ จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมใดบ้าง กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนี้ไม่มีบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แต่ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ว่า กรณีใดบ้างที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ เช่น มาตรา ๑๔๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตได้ หรือเช่นมาตรา ๒๑๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[๑] มาตรา ๓๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๒] มาตรา ๑๔๓ การออกใบอนุญาต หรือการออกใบอนุญาตใหม่แทนฉบับเดิมที่หมดอายุสำหรับเรือที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๓ หมวดที่ ๔ และหมวดที่ ๕ ในภาคที่ ๒ ให้เรียกค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินฉบับละสองพันบาท

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจกำหนดเรือที่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในวรรคหนึ่งไว้ในกฎกระทรวง

[๓] มาตรา ๒๑๒ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๑๓ เรือเดินในทะเลที่เข้ามาในน่านน้ำไทยหรือที่เดินจากท่าหนึ่งถึงอีกท่าหนึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมประภาคาร ทุ่น หมายร่องน้ำและโคมไฟ แก่เจ้าพนักงานที่ได้แต่งตั้งไว้เพื่อการนั้นตามอัตราและวิธีการที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นครั้งคราว

การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมประภาคาร ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนั้น มาตรา ๖[๔] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ นั้นเองก็ได้กำหนดให้การรับใบอนุญาตตามมาตรา ๕[๕] ต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้น ต้องเป็นค่าธรรมเนียมที่มีบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ให้เก็บได้ ส่วนมาตรา ๑๐[๖] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้เท่านั้น แต่การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมก็ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรารักษาการที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ประกอบกับมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้อีกชั้นหนึ่ง โดยเหตุนี้ เมื่อยังไม่มีมาตราใดในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยบัญญัติไว้ชัดเจนที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือแล้ว การที่กระทรวงคมนาคมจะออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ แต่เพียงอย่างเดียวนั้น จึงไม่อาจทำได้

ส่วนปัญหาว่า หากไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวได้แล้ว กรมเจ้า

---

[๔] มาตรา ๖ การรับใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐

[๕] มาตรา ๕ นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่นเรือที่ใช้ในน่านน้ำไทยต้องรับใบอนุญาตใช้เรือ เว้นแต่

๑. เรือของราชนาวีไทย

๒. เรือของรัฐบาลต่างประเทศซึ่งเข้ามาในน่านน้ำไทยชั่วครั้งคราว

๓. เรือต่างประเทศซึ่งเข้ามาในน่านน้ำไทยชั่วครั้งคราวและใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ

๔. เรือที่มิใช่เรือกลขนาดต่ำกว่ายี่สิบห้าหาบ

๕. เรือซึ่งต้องมีประจำเรือใหญ่ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ

[๖] มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ท่าจะเรียกเก็บ"ค่าใช้ที่ดิน"จากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ลำน้ำนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บค่าใช้ที่ดินจากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นเป็นการที่กรมเจ้าท่าหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักทั่วไปในมาตรา ๑๐[๗] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่มิให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากนั้น การที่มาตรา ๑๑๗[๘] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่านั้น ก็เป็นเพียงบทบัญญัติให้เจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำได้เท่านั้น ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้ที่ดินจากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๘

---

[๗] มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชรุ่นหลังด้วย

[๘] มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๒๘

บันทึก
เรื่อง ปัญหาการรับโอนทรัพย์สินตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ของเมืองพัทยา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ ข้อ ๔)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๑๓/๕๐๑๙ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่แจ้งให้กรมการปกครองทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายของกรมเจ้าท่ากรณีที่เมืองพัทยาขออนุญาตกรมเจ้าท่าถมที่ในทะเลเพื่อดำเนินการโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ โดยมีความเห็นว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะอนุญาตให้เมืองพัทยาถมที่ในทะเลได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากจังหวัดชลบุรีว่า

๑. กรมเจ้าท่าได้อนุญาตให้เมืองพัทยาดำเนินการถมทะเลจำนวน ๑๒๐ ไร่ ตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้แล้วและเมืองพัทยาได้สำรวจแนวเขตและปักหลักบริเวณที่จะทำการถมทะเลตามโครงการดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวอยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลประมาณ ๓๐ เมตรโดยวัดจากริมถนนเลียบชายฝั่งทะเล(ทางหลวงจังหวัดเดิมเลขที่ ๓๑๕๕) ด้านทิศตะวันตกออกไปตามแนวเขตที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่สังเขปแนบใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า เลขที่ ๒๕/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๗

๒. เมืองพัทยาเห็นว่า

๒.๑ พื้นที่บริเวณที่จะทำการถมทะเลเป็นพื้นที่ในทะเลซึ่งอยู่ใต้น้ำซึ่งไม่มีสภาพเป็นที่ดินตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมืองพัทยาจึงไม่จำเป็นต้องขอถอนสภาพพื้นที่บริเวณดังกล่าวตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่เอกชนจะลงทุนก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ตามโครงการดังกล่าว โดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้เมืองพัทยาและขอสิทธิการเช่านั้นเป็นการอุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขและภาระติดพัน เมืองพัทยาจะรับมอบทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

๒๕๒๓ ข้อ ๔[๑] และเมื่อสภาเมืองพัทยาได้ให้ความเห็นชอบเรื่องดังกล่าวแล้ว เมืองพัทยาจึงขอให้จังหวัดชลบุรีพิจารณา

๓. จังหวัดชลบุรีเห็นว่ากรณีดังกล่าวยังไม่สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นการขออนุมัติให้รับมอบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ ข้อ ๔ ทั้งนี้เพราะการที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับมอบทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อได้มีทรัพย์สินอยู่แล้วและผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แสดงเจตนาอุทิศทรัพย์สินหรือสิทธิที่มีอยู่ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนี้ยังไม่ได้มีการก่อสร้างตามโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด จึงยังไม่มีทรัพย์สินที่จะส่งมอบและรับมอบต่อกัน ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบใดได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ จังหวัดชลบุรีจึงหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นแม้ว่ากรมเจ้าท่าจะอนุญาตให้เมืองพัทยาทำการถมทะเลบริเวณดังกล่าวได้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ กล่าวคือ เนื่องจากพื้นที่ในทะเลบริเวณดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีสภาพเป็นที่ดินตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตามแต่ก็มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อเมืองพัทยาได้ทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือในพื้นที่บริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวย่อมตกเป็นของแผ่นดินไม่ใช่ตกเป็นของเมืองพัทยา ทั้งนี้ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในความเห็นที่กล่าวถึงข้างต้นว่า"การพัฒนาชายฝั่งทะเลโดยการถมที่ออกไปในทะเลเพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างท่าเทียบเรือและสถานที่ท่องเที่ยวนั้นเป็นการนำพื้นที่ในทะเลซึ่งเดิมอยู่ใต้น้ำมาใช้ประโยชน์ สำหรับบางประเทศที่มีพื้นที่ดินน้อยและมีความต้องการขยายพื้นที่ให้มากขึ้นได้พัฒนาวิธีการนำที่ดินซึ่งเดิมเคยอยู่ใต้ทะเลมาใช้ประโยชน์เป็นเวลานานแล้ว เช่นประเทศเนเธอร์แลนด์ และบางประเทศได้ดำเนินการในเรื่องนี้ในระยะต่อมาโดยมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการนี้ เช่นประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมี The foreshores Act,๑๙๗๒ และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมี The republic Act No. ๑๙๘๙,๑๙๓๗ สำหรับประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเนื่องจากยังไม่

---

[๑] ข้อ ๔ ในกรณีที่มีผู้อุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ดี ให้สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ดี หรือมอบให้เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นก็ดี ถ้าการกระทำดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพัน หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธินั้น ๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยา หรือคณะกรรมการสุขาภิบาลแล้วแต่กรณี และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เคยประสบความจำเป็นที่จะต้องขยายพื้นที่ออกไปในทะเลดังเช่นประเทศที่กล่าวแต่ในสภาวการณ์ปัจจุบันความจำเป็นที่จะต้องถมที่ออกไปในทะเลได้เกิดขึ้นแล้วดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีของเมืองพัทยาและจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ และคาดหมายได้ว่า ความจำเป็นนี้จะมีเพิ่มมากขึ้นในอนาคต หากจะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ในการขยายพื้นที่โดยการนำที่ดินซึ่งเดิมอยู่ใต้ทะเลมาใช้ประโยชน์ได้โดยเหมาะสมยิ่งขึ้น

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า หากเมืองพัทยาจะทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ตามโครงการของเมืองพัทยาแล้ว ก็ควรจะได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเพื่อให้เมืองพัทยาสามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าวและรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวได้ จึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องควรจะดำเนินการเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง จังหวัดชลบุรีและเมืองพัทยา)เข้าร่วมพิจารณาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความว่า เมืองพัทยามีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ด้วยการถมทะเลชายฝั่งพัทยาใต้ประมาณ ๑๑๐-๑๒๐ ไร่ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ ปัญหาการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสาธารณสุข การผังเมือง การป้องกันอัคคีภัยและส่งเสริมการท่องเที่ยวในการอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เมืองพัทยาเห็นควรให้ภาคเอกชนดำเนินการและให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการขอสิทธิการเช่าแก่เมืองพัทยา จึงประกาศเชิญชวนให้เอกชนไปลงทุนและมีผู้เสนอโครงการให้เมืองพัทยาพิจารณา ๓ ราย เมืองพัทยาพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ โดยบริษัทดังกล่าวเสนอโครงการมูลค่า ๖๘๐ ล้านบาท ซึ่งรวมถึงการถมที่ในทะเลและปลูกสร้างถาวรวัตถุลงในที่ดังกล่าว และขอสิทธิการเช่าพื้นที่ตามโครงการเป็นเวลา ๓๐ ปี โดยเสนอผลตอบแทนเป็นค่าเช่าเป็นรายปีและปรากฏตามเอกสารรายงานการประชุมสภาเมืองพัทยา ครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๖ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการว่าบริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด ตกลงจะยกทรัพย์สินดังต่อไปนี้ให้แก่เมืองพัทยา คือ

๑. เงิน ๕ ล้านบาทในวันลงนามในสัญญา

๒. ที่ดินเนื้อที่ ๒ ไร่มูลค่า ๑๒ ล้านบาทในปลายปีที่ ๒ ของสัญญา

๓. สาธารณูปโภคหลักต่าง ๆ ที่จะก่อสร้างบนพื้นที่ตามโครงการ ได้แก่ ท่าเทียบเรือ ถนน ท่อระบายน้ำ เขื่อน ไฟฟ้าสาธารณะ ลานจอดรถสาธารณะ โรงบำบัดน้ำเสียและ

ระบบบำบัดน้ำเสีย และประตูเมืองพัทยา มูลค่าประมาณ ๑๕๐ ล้านบาท ซึ่งจะยกให้เมื่อก่อสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้แล้วเสร็จ

ต่อมาบริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด ได้เสนอบันทึกข้อตกลงลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของบริษัทเกี่ยวกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างนอกเหนือจากสิ่งปลูกสร้างสาธารณูปโภคตาม ๓. ข้างต้นโดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อพ้นระยะเวลาการเช่า ๓๐ ปีแล้ว อาคารและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดบนพื้นที่ตามโครงการก็จะยกให้เมืองพัทยาด้วย แต่บริษัทขอสงวนสิทธิ์ในการเช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่อไปอีก ๒๐ ปี โดยให้เมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดค่าเช่าและผลตอบแทนต่างๆ

สภาเมืองพัทยาได้ให้ความเห็นชอบตามโครงการและเห็นชอบให้เมืองพัทยารับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอแล้ว แต่เนื่องจากข้อ ๔[๒] แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ กำหนดว่า หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับโอนทรัพย์สินที่มีเงื่อนไขหรือภาระติดพันได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมืองพัทยาจึงขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเพื่อรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอจะยกให้เพื่อตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาต่อไป แต่ในเรื่องนี้จังหวัดชลบุรีเห็นว่าตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นการที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับมอบทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อได้มีทรัพย์สินอยู่แล้ว โดยที่ทรัพย์สินตามโครงการของเมืองพัทยานี้จะมีขึ้นในอนาคตเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จังหวัดชลบุรีจึงเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาอนุมัติได้ และขณะนี้ยังไม่มีระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอทราบแนวทางปฏิบัติจากกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อที่จังหวัดชลบุรีหารือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับการที่เมืองพัทยาขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเพื่อรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอจะยกให้ตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยา จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่ากรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ หรือไม่ แต่เมื่อได้พิเคราะห์หนังสือหารือของกระทรวงมหาดไทยที่ ๐๔๑๒/๕๐๑๙ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๘ โดยตลอดแล้วปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยยังมิได้หยิบยกปัญหาที่จังหวัดชลบุรีหารือขึ้นพิจารณาว่า การที่เมืองพัทยาจะรับโอนทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอให้ตามโครงการของเมืองพัทยาอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีที่จะพิจารณาอนุมัติตามข้อ ๔ แห่ง

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหานี้ควรได้รับการพิจารณาและเห็นว่าเป็นปัญหาตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพราะข้อ ๔ นั้นเองได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีผู้อุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ดี ให้สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ดี หรือมอบให้เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นก็ดี ถ้าการกระทำดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพัน หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธินั้น ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยา หรือคณะกรรมการสุขาภิบาล แล้วแต่กรณี และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด” และเมื่อพิเคราะห์ทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอว่าจะยกให้แก่เมืองพัทยาเพื่อตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาแล้ว เห็นได้ว่าเป็นทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ตามความหมายในข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ เพราะการให้ทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องมีทรัพย์สินอยู่แล้ว การยกทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่จะมีขึ้นในอนาคต ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สิน” ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ เมื่อการยกทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้มีเงื่อนไขผูกพันว่าเมืองพัทยาจะต้องให้สิทธิการเช่าแก่บริษัทเป็นการตอบแทน จึงเข้าลักษณะเป็นการอุทิศทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ให้แก่เมืองพัทยาโดยมีเงื่อนไขหรือภาระติดพัน ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีก่อน เมืองพัทยาจึงจะเข้าทำสัญญากับบริษัทคู่สัญญาได้

สำหรับเมืองพัทยาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในเขตเมืองพัทยาดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗[๔] แห่ง

---

[๓] มาตรา ๗ ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

[๔] มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย

(๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(๔) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(๕) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ

(๖) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(๘) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ

พระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้เขตสุขาภิบาลนาเกลืออำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งได้ถูกยุบเลิกและจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา ได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจและเป็นสถานที่พักตากอากาศ อันเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า เมืองพัทยามีอำนาจดำเนินการตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้นี้ได้ และในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว เมืองพัทยาจะดำเนินการเองหรือให้เอกชนลงทุนดำเนินการก็ย่อมกระทำได้เพราะอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายให้ไว้

ในการที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด จะลงทุนดำเนินการตามโครงการนี้นั้น เห็นว่า การที่บริษัทตกลงจะโอนทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ให้แก่เมืองพัทยา และเมืองพัทยาตกลงจะให้สิทธิการเช่าแก่บริษัทนั้น เป็นข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน เมืองพัทยาซึ่งเป็นคู่สัญญาย่อมมีอำนาจรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งให้สิ่งแลกเปลี่ยนตอบแทนแก่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด ได้ ดังนั้น การที่เมืองพัทยาซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด แสดงเจตนายกให้โดยขอสิทธิการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาเป็นการตอบแทน จึงเข้าลักษณะเป็นการรับมอบทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้โดยมีเงื่อนไขหรือภาระติดพันตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ แห่งระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีด้วยจึงเห็นว่า การที่เมืองพัทยาเสนอรายงานขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีในเรื่องนี้เป็นการปฏิบัติชอบด้วยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะพิจารณาอนุมัติได้

ส่วนในข้อที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประการแรกว่า เมืองพัทยาได้ทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวในพื้นที่บริเวณที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าแล้ว เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ใช่ตกเป็นของเมืองพัทยานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยกล่าวถึงนั้น ไม่ตรงกับประเด็นที่จังหวัดชลบุรีหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยนอกจากนี้ปัญหาที่ว่าเมื่อเมืองพัทยาได้ทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือในพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวนั้นจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือเป็นของเมืองพัทยาอันเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ตามมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ก็เป็น

---

(๙) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น

(๑๐) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

(๑๑) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

[๕] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ เพราะเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นได้ตามข้อ ๔[๖] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว

สำหรับข้อที่กระทรวงมหาดไทยอ้างถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ว่า หากเมืองพัทยาจะทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ตามโครงการของเมืองพัทยาแล้ว ก็ควรจะได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเพื่อให้เมืองพัทยาสามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าวและรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวได้นั้น เห็นว่า ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายของกรมเจ้าท่ากรณีที่เมืองพัทยาขออนุญาตกรมเจ้าท่าถมที่ในทะเลเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้[๗] ซึ่งข้อสังเกตนั้น มีความหมายเพียงว่า หากจะมีการตรากฎหมายในเรื่องนี้โดยเฉพาะก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ในอนาคต หาได้หมายความว่าจะต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะขึ้นก่อนจึงจะสามารถดำเนินการตามโครงการของเมืองพัทยาได้ไม่

---

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

[๖] ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

[๗] บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ (กรณีเมืองพัทยาขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๗๗๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๗

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๒๘

บันทึก
เรื่อง ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ฯลฯ ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ จะเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

จังหวัดปัตตานีได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ ปน๐๐๑๖.๒/๔๖๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดปัตตานีมีที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตั้งอยู่หมู่ที่ ๘ ตำบลบานาอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี จำนาน ๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน๓๒.๙ ตารางวา ที่ดินดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองจัดหาผลประโยชน์โดยการให้เช่าเพื่อนำรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีสำหรับบำรุงท้องถิ่น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๘พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ต่อมาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า"ทบวงการเมือง"[๑] ไว้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕[๒]แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มอบหมายให้กรมการปกครองมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว และมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้มีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้นสืบแทนกรมการปกครองต่อไป ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้มอบให้กรมเจ้าท่าดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่ง เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ เมื่อก่อสร้างโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเสร็จกรมเจ้าท่าได้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้ดำเนินการเมื่อวันที่

---

[๑] มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ทบวงการเมือง" หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๒ ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

๑๗ เมษายน ๒๕๒๗ โดยจังหวัดปัตตานีได้จัดเจ้าหน้าที่ไปดูแลรักษาและได้ประกาศเรียกประกวดราคาให้เอกชนเช่าดำเนินการ แต่ไม่มีผู้เข้าประกวดราคา เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีการขุดลอกร่องน้ำ ขณะนี้การขุดลอกร่องน้ำดำเนินการเสร็จแล้ว แต่ปรากฏว่ากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค๐๔๐๖/๑๑๑๔ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๘ถึงจังหวัดปัตตานีให้สำนักงานราชพัสดุจังหวัดแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีทราบว่าหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีประสงค์ที่จะเช่าท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ให้ติดต่อยื่นคำร้องขอเช่ากับจังหวัดปัตตานีให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

เรื่องสิทธิในทรัพย์สินท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว จังหวัดปัตตานีได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอยู่แล้ว ฉะนั้น ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นก็ควรตกเป็นสิทธิขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีด้วย ดังนั้น การที่กรมธนารักษ์แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีทำเรื่องขอเช่าท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวโดยถือว่าเป็นที่ราชพัสดุนั้น ไม่น่าจะถูกต้อง จังหวัดปัตตานีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองกรมที่ดินและจังหวัดปัตตานี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ (๑)[๓] บัญญัติว่าที่ราชพัสดุหมายความว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้

---

[๓] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

จัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการจัดทำให้ที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ อยู่ในขอบอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯที่จะถือเอาท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจึงไม่ต้องขอเช่าท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามข้อ ๑๖ (๕)[๕] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๘

---

[๔] มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๕] ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๒๘

บันทึก
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักผังเมืองได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และเตรียมจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป[๑] ในการนี้สำนักผังเมืองได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง จากการประชุมดังกล่าวเทศบาลนครเชียงใหม่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับปัญหาของคำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม” ตามมาตรา ๒๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะไม่ถูกบังคับโดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ว่ามีความหมายแค่ไหนเพียงใด สำนักผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการ

---

[๑] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๕๕ หน้า ๑ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๗

[๒] มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

กฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตามกฎกระทรวงได้ถูกต้อง ดังนี้

๑. การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งจะไม่ถูกบังคับโดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น จะหมายถึงกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการ หรือต้องเป็นกรณีที่มีตัวอาคารหรือมีการประกอบกิจการอยู่ก่อนหน้าที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

๒. ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งและผู้ได้รับอนุญาตยังไม่ได้ดำเนินการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต หรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตนั้นขัดต่อกฎกระทรวงฯ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ต่อใบอนุญาตหรือยอมให้ดำเนินการต่อไป โดยถือว่าการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการนั้น ได้รับอนุญาตแล้วตั้งแต่ยังไม่มีกฎกระทรวงฯ ดังนี้ หากภายหลังปรากฏว่าการที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการนั้น ไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงฯ ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตจะต้องระงับการปลูกสร้างหรือประกอบกิจการนั้นเพราะขัดต่อกฎกระทรวงฯ เช่นนี้ ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียไป ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) แล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. ปัญหาที่หนึ่ง คำว่า "ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม" ตามมาตรา ๒๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ จะหมายความว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว หรือจะหมายความว่าอยู่ในระหว่างการปลูกสร้างอาคารหรืออยู่ในระหว่างประกอบกิจการ หรือจะหมายความว่ามีตัวอาคารอยู่แล้วหรือมีการประกอบกิจการอยู่ก่อนแล้ว นั้น เห็นว่า ในกรณีการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในที่ดินนั้น แม้จะอยู่ระหว่างการก่อสร้างหรือระหว่างดำเนินการประกอบกิจการ ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วโดยไม่จำเป็นต้องก่อสร้างจนเสร็จ หรือประกอบกิจการอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น

สำหรับกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยยังไม่มีการก่อสร้างหรือประกอบกิจการในที่ดินนั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

มุ่งที่จะคุ้มครองผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป ดังจะเห็นได้จากวรรคสองของมาตราดังกล่าวที่กำหนดให้บุคคลเหล่านั้นมิต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ย่อมถือได้ว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว โดยเหตุนี้ การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือให้ประกอบกิจการก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยยังไม่มีการก่อสร้างหรือประกอบกิจการในที่ดิน จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป

นอกจากนี้ในการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม นี้หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมแล้ว คณะกรรมการผังเมืองก็มีอำนาจตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้อยู่แล้ว

ฉะนั้น ตามปัญหาที่หนึ่งที่หารือมาทั้งสามกรณี จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

๒. ปัญหาที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการใดก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ยังไม่ได้ดำเนินการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมออกมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่ได้ต่อใบอนุญาตดังกล่าวให้หรือยอมให้ดำเนินการต่อไป หากต่อมาต้องระงับการก่อสร้างหรือระงับการประกอบกิจการเพราะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหาย นั้น เห็นว่า สำหรับกรณีได้มีการก่อสร้างอาคารหรือดำเนินการประกอบกิจการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ หรือกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการแต่ยังไม่ได้เริ่มก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการ นั้น ได้มีความเห็นแล้วว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือประกอบกิจการซึ่งไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว จึงไม่ต้องระงับการก่อสร้างหรือระงับการประกอบกิจการแต่ประการใด ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายต่าง ๆ ตามที่หารือมา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาตามประมวลกฎหมายที่ดิน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย ขอสัมปทานผ่าหินแกรนิตตามกฎหมายแร่แล้ว จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๙ และขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่)

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๐/๒๒๑๕๘ลง วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยขอสัมปทานผ่าหินแกรนิตที่ถ้ำพระ ตำบลกกดู่ อำเภอเมืองเลยจังหวัดเลย เนื้อที่ ๓๕ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา มีกำหนด ๑๕ ปี บริเวณที่ดินที่ขอสัมปทานอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ "ป่าโคกใหญ่" อยู่ห่างทางหลวงประมาณ ๒๐๐ เมตร บริเวณใกล้เคียงไม่มีอาคาร หมู่บ้าน วัด สำนักสงฆ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุแต่อย่างใด ได้ประสานงานกับหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องแล้วไม่ขัดข้อง คณะกรรมการประจำจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นควรให้สัมปทานได้ จังหวัดเห็นชอบด้วย กรมที่ดินจึงได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๘ และปรากฏว่าในการประชุมครั้งนี้ ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๘ (พ.ศ.๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ กำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมจึงได้มีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับอยู่ในความควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยแร่แล้ว ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องขอสัมปทาน เพราะมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติยกเว้นไว้

ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับอยู่ในความควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎกระทรวงดังกล่าวก็น่าจะมีผลเพียงให้การขอสัมปทานผ่าหินต้องขอประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ แต่ไม่คลุมถึงการใช้ที่ดิน จึงน่าจะต้องขอสัมปทานใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

ที่ประชุมเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า ในกรณีที่กฎกระทรวงได้กำหนดให้หินชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นหินประดับซึ่งเป็นแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และผู้ประกอบการ ต้องขอประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ จะจำเป็นต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่เพียงใด กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

๑. ในกรณีที่กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้กำหนดให้หินชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นหินประดับซึ่งเป็นแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ และผู้ประกอบการต้องขอประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่แล้ว ดังนี้ผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่ เพียงใด

๒. โดยที่การขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นผู้ได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกทางหนึ่งด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดินและจังหวัดเลย) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้ยื่นขอสัมปทานผ่าหินแกรนิตตามมาตรา ๑๒[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อจังหวัดเลย ในขณะที่เรื่องขอสัมปทานดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินของกระทรวงมหาดไทย ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๘ (พ.ศ.๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งกำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับ อันมีผลให้หินแกรนิตเป็น “แร่”[๒] ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ จึงมีปัญหาว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจะต้องขอประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ แล้ว จะต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ และขออนุญาตใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

---

[๑] มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรียวัตถุมีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอน หรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมตลอดถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อนโลหะและตะกรันที่ได้จากโลหกรรม หินซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ ลูกรัง หิน ดินหรือทราย

๑. ในปัญหาว่าเมื่อมีกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้หินชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นหินประดับ ทำให้หินชนิดนั้นเป็น “แร่”ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการทำเหมืองต้องขอประทานบัตรตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า การให้สัมปทานเป็นการที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีกฎหมายควบคุมผู้รับสัมปทานเพื่อการนั้นโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานและการควบคุมผู้รับสัมปทานเพื่อการนั้นไว้แล้ว ดังนั้น มาตรา ๑๒[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้บัญญัติไว้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ นี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ด้วยเหตุนี้การประกอบการหาผลประโยชน์จากหินแกรนิต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้ยื่นขอสัมปทานผ่าหินแกรนิตดังกล่าวไว้ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วนั้น เมื่อได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ.๒๕๑๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ กำหนดให้หินแกรนิต (Granite) ที่มีอยู่โดยสภาพธรรมชาติ ณ ที่ใดที่หนึ่งซึ่งสามารถนำมาผลิตในทางอุตสาหกรรมโดยทำเป็นแผ่นหรือรูปทรงอื่นใดเพื่อการประดับหรือตกแต่ง เป็นหินประดับ ซึ่งมีผลให้หินแกรนิตในลักษณะดังกล่าวเป็นแร่แล้ว การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจะประกอบการผ่าหินแกรนิต จึงเป็นการ “ทำเหมือง”[๔] ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจะมีสิทธิประกอบการดังกล่าวได้จะต้องได้รับประทานบัตรตามมาตรา ๔๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๖ และเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้รับประทานบัตรตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกทางหนึ่งด้วย และเนื่องจากปรากฏตามหนังสือหารือของกรมที่ดินว่า บริเวณที่ดินที่ขอสัมปทานอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าโคกใหญ่” ไม่ใช่ “ที่ว่าง”[๖] องค์การบริหารส่วน

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ทำเหมือง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร

[๖] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

จังหวัดเลยจึงต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๖ (๒)[๗] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ด้วย เพื่อจะได้มีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๕๐[๘] แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐

๒. ส่วนในปัญหาว่าผู้ได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ แล้ว ยังจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙[๙] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกทางหนึ่งด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ นี้ไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่การประกอบการทำเหมืองแร่ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยแร่ควบคุมอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าบุคคลใดมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จะเข้าไปในที่ดินของรัฐเพื่อกระทำการใดๆ ในที่ดินตามกฎหมาย

"ที่ว่าง" หมายความว่า ที่ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมิใช่ที่ดินในเขตที่มีการคุ้มครองหรือสงวนไว้ตามกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

[๘] มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมิใช่ที่ว่าง หรือมีที่อันมิใช่ที่ว่างรวมอยู่ในเขต ผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่นั้นมาแสดงว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

[๙] มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

ดังกล่าวแล้ว บุคคลนั้นก็ไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๒/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการก่อสร้างอาคารล้ำแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ และการชดใช้เงินค่าทดแทนที่ทางราชการต้องให้แก่เจ้าของอาคารตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๒๒๒ลง วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๑ ได้เกิดเพลิงไหม้ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี และสำนักผังเมืองได้ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๑๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๒ ที่ประชุมคณะเทศมนตรีและหัวหน้าส่วนการงานของสำนักงานเทศบาลเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ได้มีมติอนุมัติให้เจ้าของที่ดินคือวัดเสาธงทองดำเนินการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอาคารได้ โดยรื้อถอนอาคารเก่าซึ่งเป็นอาคารไม้แล้วก่อสร้างอาคารคอนกรีตขึ้นแทนที่ โดยแนวอาคารล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อพระราชกฤษฎีกาฯ แต่ผู้ทำการก่อสร้างได้รับอนุมัติจากเทศบาลเมืองลพบุรีต่อมา สำนักผังเมืองได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในท้องที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๔ และอาคารของวัดเสาธงทองที่ก่อสร้างโดยได้รับอนุญาตจากเทศบาลเมืองลพบุรีนั้นอยู่ในเขตที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสำนักผังเมืองจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. การก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ฯ หากได้รับอนุญาตจากเทศบาลให้ทำการก่อสร้างได้ เจ้าของอาคารดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ประกาศภายหลังหรือไม่

๒. หากทางราชการต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของอาคารดังกล่าวแล้ว มีอำนาจไล่เบี้ยเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างได้ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(สำนักผังเมืองและกรมการปกครอง) และได้พิจารณาบันทึกข้อเท็จจริงและเอกสารการสอบสวนของจังหวัดลพบุรีเกี่ยวกับการอนุญาตให้วัดเสาธงทองก่อสร้างอาคารซึ่งสำนักผังเมืองส่งมาประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักผังเมืองว่า แนวอาคารของวัดเสาธงทองที่สำนักผังเมืองอ้างว่าล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ นั้น มิได้อยู่ในเขตเพลิงไหม้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด แต่สำนักผังเมืองเห็นว่า แม้แนวเขตถนนจะอยู่นอกเขตเพลิงไหม้ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ จึงถือเป็นเขตเพลิงไหม้ด้วย ส่วนข้อเท็จจริงจากบันทึกข้อเท็จจริงและเอกสารการสอบสวนของจังหวัดลพบุรีปรากฏว่า ในการอนุญาตนั้นคณะเทศมนตรีได้พิจารณากำหนดแนวอาคารของวัดเสาธงทองให้อยู่ในแนวเดียวกับอาคารเทศบาลที่มีอยู่เดิมในถนนสายเดียวกัน เพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓)[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ประกอบกับมาตรา ๗๙[๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และในการพิจารณากำหนดแนวอาคารที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างนอกเขตเพลิงไหม้นั้น สำนักผังเมืองได้มีหนังสือที่ มท ๑๑๐๘/๓๔๖๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๑๒ ชี้แจงแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีทราบสรุปได้ว่า เมื่อจะมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารขึ้นในถนนนอกเขตเพลิงไหม้สายที่ติดต่อกับถนนในเขตเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ถอยร่นแนวอาคารที่สร้างใหม่ให้เป็นระเบียบ เพื่อให้ได้แนวเดียวกับแนวอาคารที่กำหนดไว้ตามผังในเขตเพลิงไหม้ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓)

---

[๑] มาตรา ๑๐ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง แบบก่อสร้าง หรือรายการที่ได้ยื่นแก่ตนนั้นได้แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติและเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัย

(๒) เพื่อการอนามัย

(๓) เพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบ

(๔) เพื่อประโยชน์สถาปัตยกรรม

(๕) เพื่อประโยชน์ในการจัดพื้นที่ที่ใช้เป็นที่จอดรถยนต์ ที่กลับรถยนต์และทางเข้าออกของรถยนต์ตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง

[๒] มาตรา ๗๙ บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เทศบาลเมืองลพบุรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารกรณีนี้มีความเห็นว่า การที่คณะเทศมนตรีอนุญาตให้วัดเสาธงทองก่อสร้างอาคารล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯนั้น แม้จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่มิได้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติของหนังสือราชการของสำนักผังเมืองดังกล่าวข้างต้น การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีในการอนุญาตครั้งนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยแนวทางปฏิบัติราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ การที่วัดเสาธงทองก่อสร้างอาคารล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ เป็นการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกานั้นหรือไม่

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓[๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพื่อให้มีการควบคุมการก่อสร้างภายในเขตเพลิงไหม้ตามที่กำหนดไว้ในแผนที่แสดงเขตเพลิงไหม้ท้ายพระราชกฤษฎีกา ผลของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ การปลูกสร้างอาคารภายในเขตเพลิงไหม้จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาลตามมาตรา ๖[๔] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับ มาตรา ๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ฯ ซึ่งมีผลให้พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกไปด้วย แต่โดยที่มาตรา ๘๐[๖] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติให้ถือว่าท้องที่ที่ได้มี

---

[๓] มาตรา ๓ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ณ ที่ใด และรัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างในบริเวณนั้น ก็ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ทุกมาตรา โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานั้น ให้มีแผนที่ต่อท้ายแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ด้วย

[๔] มาตรา ๖ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงไหม้เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล

[๕] มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๔

(๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๕

(๔) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ ๒)พ.ศ.๒๔๙๖

[๖] มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับ เป็นท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้ว และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ส่วนพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๑๒ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในท้องที่นั้นตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ การก่อสร้างอาคารจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑[๗] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ สำหรับบทบัญญัติในหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗[๘] ว่า ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารประชาชนทราบว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้นั้น เห็นได้ชัดเจนว่าจะใช้บังคับกับกรณีเกิดเพลิงไหม้ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้วเท่านั้น

ดังได้กล่าวมาข้างต้นว่า ผู้แทนสำนักผังเมืองชี้แจงว่าแนวอาคารของวัดเสาธงทองมิได้อยู่ในเขตเพลิงไหม้ แต่ล้ำแนวเขตถนนซึ่งอยู่นอกเขตเพลิงไหม้ ซึ่งสำนักผังเมืองเห็นว่า

---

(๑) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๔

(๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๕

(๔) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ ๒)พ.ศ.๒๔๙๖

[๗] มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

[๘] มาตรา ๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใด ก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตดังกล่าวอยู่แล้วก่อนวันที่เกิดเพลิงไหม้ ระงับการกระทำตามที่ได้รับอนุญาตนั้นตามระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การก่อสร้างอาคารชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ซึ่งจัดทำหรือควบคุมโดยทางราชการ

(๒) การดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคารเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้สอยชั่วคราว

แนวเขตถนนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ จึงถือเป็นเขตเพลิงไหม้ด้วย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ตามมาตรา ๓[๙] แห่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พุทธศักราช ๒๔๗๖ เฉพาะในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรีเท่านั้น ซึ่งเขตเพลิงไหม้นี้ได้มีเครื่องหมายแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ไว้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ บริเวณนอกเหนือจากนั้นแม้จะปรากฏอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ก็ไม่ถือเป็นเขตเพลิงไหม้แต่อย่างใด และพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ จะประกาศควบคุมการก่อสร้างได้เฉพาะในเขตเพลิงไหม้เท่านั้น แม้ว่ามาตรา ๔[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ จะให้ความหมายของคำว่า"เขตเพลิงไหม้"ไว้ให้หมายความรวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อภายในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย ก็คงหมายความถึงเฉพาะเขตเพลิงไหม้ที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้วเท่านั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงเขตเพลิงไหม้ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ แต่อย่างใด เพราะมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า "ท้องที่ใดได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่นั้นแล้ว” ดังนั้น อาคารของวัดเสาธงทองซึ่งได้ก่อสร้างนอกเขตเพลิงไหม้จึงไม่อยู่ในเขตบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ฯแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม โดยที่ปรากฏว่าบริเวณนอกเขตเพลิงไหม้เป็นเขตที่มีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งถือเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติ

---

[๙] มาตรา ๓ ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

[๑๐] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"เขตเพลิงไหม้”หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อภายในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

ควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าวจึงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาลตามมาตรา ๔[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกรณีที่หารือนี้ปรากฏว่าคณะเทศมนตรีได้อนุญาตให้เจ้าของอาคารคือวัดเสาธงทองทำการก่อสร้างอาคารได้เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๒ และไม่ปรากฏว่าในบริเวณดังกล่าวได้มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๘ (๑๐) มาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ หรือมีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวตามมาตรา

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

[๑๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น"หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(๒) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

มาตรา ๑๐ ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

๑๓[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้

ส่วนที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เทศบาลเมืองลพบุรีแต่งตั้งขึ้นสอบสวนการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารกรณีนี้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีน่าจะไม่ชอบด้วยแนวทางปฏิบัติราชการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ตามหนังสือของสำนักผังเมือง ที่ มท ๑๑๐๘/๓๔๖๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๑๒ ได้วางแนวทางการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนอกเขตเพลิงไหม้ไว้เพียงว่า เมื่อจะมีการก่อสร้างอาคารขึ้นในถนนนอกเขตเพลิงไหม้สายที่ติดต่อกับถนนในเขตเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ถอยร่นแนวอาคารที่สร้างใหม่ให้เป็นระเบียบ เพื่อให้ได้แนวเดียวกับแนวอาคารที่กำหนดไว้ตามผังในเขตเพลิงไหม้ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ และในการอนุญาตของคณะเทศมนตรีในเรื่องนี้ก็ได้พิจารณากำหนดแนวอาคารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ คือเพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบเช่นกัน โดยให้เป็นแนวเดียวกับอาคารเทศบาลที่มีอยู่เดิมในถนนสายเดียวกัน ดังนั้น แม้แนวอาคารนั้นจะล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯก็อยู่ในอำนาจของคณะเทศมนตรีที่จะพิจารณาได้ และไม่น่าจะถือว่าไม่ชอบด้วยแนวทางปฏิบัติราชการแต่อย่างใด

ส่วนปัญหาที่ว่าเจ้าของอาคารจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๒๔ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงได้มีกำหนดไว้ในข้อ ๗๔[๑๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.

---

[๑๔] มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐)ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

[๑๕] ข้อ ๗๔ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่

(๑) เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๘ ใช้บังคับ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๒๕๑๕ โดยให้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ถูกเวนคืน เจ้าของไม้ยืนต้น เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ ทั้งนี้ ทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับตามข้อ ๗๕[๑๖] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว หรับกรณีนี้ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า วัดเสาธงทองได้ก่อสร้างอาคารก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯใช้บังคับเจ้าของอาคารย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ส่วนจะได้รับค่าทดแทนเพียงใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า นายกเทศมนตรีเมืองลพบุรีมีอำนาจที่จะอนุญาตให้เจ้าของที่ดินคือ วัดเสาธงทองก่อสร้างอาคารได้ ฉะนั้น จึงไม่ควรต้องรับผิดชดใช้เงินค่าทดแทนที่ทางราชการต้องให้แก่เจ้าของอาคาร

---

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงต่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และหลักฐานนั้นได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๘ ใช้บังคับ หรือได้ทำขึ้นภายหลังวันนั้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการเช่านั้นยังไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของไม้ยืนต้นหรือพืชผลซึ่งขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๘ ใช้บังคับ หรือปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๘ ใช้บังคับ แต่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้นั้นต้องไม่เป็นผู้ที่จำต้องรื้อถอนสิ่งเหล่านั้นไปเมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดินแต่เงินค่าทดแทนดังกล่าวใน (๕) นี้ ให้กำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างรวมทั้งค่าปลูกสร้างใหม่ด้วย

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง หรือเสียสิทธิในการวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ให้ค่าทดแทนในการที่ได้ใช้สิทธินั้นแก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว

[๑๖] ข้อ ๗๕ ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ หรือในกรณีที่มิได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

แต่ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวได้จัดทำหรือปลูกขึ้นเพื่อเรียกร้องเอาค่าทดแทนหรือที่ดินสำหรับขยายเขตทางหลวงชนบทซึ่งเป็นของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินที่จะเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งแปลง และที่ดินที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าห้าไร่มิให้นำมาคำนวณเป็นค่าทดแทน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. .... (การโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้แก่กรมป่าไม้)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๗๘๓๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอก สนธิ บุณยะชัย) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. .... ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยกองกฎหมายไทย) ตรวจพิจารณาแล้ว ปรากฏความเป็นมาเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑. ที่ดินซึ่งจะมีการโอนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ระยะทางประมาณ ๔.๑๕๐ กิโลเมตร

๒. เหตุที่เป็นทางหลวงจังหวัด เนื่องด้วยในชั้นแรกสำนักงานพลังงานแห่งชาติมีโครงการตัดถนนสายนี้เพื่อเป็นทางเข้าไปทำงานตามโครงการปากมูลในพื้นที่บางส่วนของป่าดงหินกอง ตำบลโขงเจียม อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๔๐) พ.ศ.๒๕๐๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๕๓ (พ.ศ.๒๕๑๘) ฯลฯ เพิกถอนป่าดงหินกองบางส่วนให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติใช้ในการสร้างทางดังกล่าว

๓. ต่อมาโครงการปากมูลล้มเลิก แต่กรมทางหลวงมีความประสงค์จะปรับปรุงถนนสายนี้ให้ดีขึ้น ดังนั้น จังหวัดอุบลราชธานีจึงมีหนังสือถึงสำนักงานพลังงานแห่งชาติขอให้ส่งมอบทางสายนี้ให้แก่กรมทางหลวงรับผิดชอบต่อไป สำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงมีหนังสือที่ สร ๐๖๐๑/๘๐๘๔ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๑ ขออนุมัติกรมธนารักษ์มอบทางสายนี้ให้แก่กรมทางหลวง กรมธนารักษ์มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๕/๐๐๗๗๗ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ แจ้งว่าไม่ขัดข้องที่กรมทางหลวงจะปรับปรุงและพัฒนาเส้นทางเข้าแก่งตะนะให้เป็นทางลาดยางมาตรฐาน แต่ไม่จำเป็นต้องโอนกรรมสิทธิ์แบ่งแยกที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะ เนื่องจากกระทรวงการคลังมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องการทำถนนในที่ราชพัสดุไว้เช่นนั้น และต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๓ สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้มีหนังสือส่งมอบถนนสายนี้ให้แก่กรมทางหลวง โดยมีการลงนามรับมอบตามแผนที่แนวทาง บัญชีท่อระบายน้ำ บัญชีสะพานและบัญชีที่ดิน โดยมิได้มีการออกกฎหมายแต่อย่างใด และกรมทางหลวงก็ได้ทำการพัฒนาทางสายนี้และขึ้นทะเบียน

ทางหลวงจนเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ระยะทางประมาณ ๔.๑๕๐ กิโลเมตร ดังกล่าวข้างต้น

๔. ต่อมาเนื่องจากทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ นี้ผ่านเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ทำให้มีราษฎรจำนวนมากเข้าไปทำลายป่าบุกรุกจับจองถือครองที่ดินและใช้เป็นทางผ่านเข้าไปยังอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ทำให้ป่าไม้ของชาติถูกทำลาย กรมป่าไม้จึงขอโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ส่วนที่ผ่านเข้าอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะเข้าเป็นอุทยานแห่งชาติด้วยเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้โดยเฉพาะป่าต้นน้ำลำธาร กับทั้งจะทำให้การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ในการพิทักษ์ป่าไม้เพื่อส่วนรวมได้ผลดีขึ้น

นอกจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนฯ ฉบับนี้ กองกฎหมายไทยตั้งข้อสังเกตว่า ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนให้กับสำนักงานพลังงานแห่งชาติใช้ก่อสร้างทางนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้นำที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุหรือไม่ ผู้แทนกรมธนารักษ์รับที่จะไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ และต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๘/๙๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๘ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินดังกล่าวยังมิได้สำรวจส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแต่อย่างใด พร้อมกับมีความเห็นว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เพิกถอนที่ดินป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนให้สำนักงานพลังงานแห่งชาตินั้น เข้าลักษณะเป็นการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยประการอื่นของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินบริเวณดังกล่าว (ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖) จึงเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การขอโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่กรมป่าไม้เพื่อใช้ในราชการ จึงไม่มีความจำเป็น เพราะกรมป่าไม้สามารถทำความตกลงขอใช้ที่ดินบริเวณนี้กับกรมธนารักษ์ได้

กองกฎหมายไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินซึ่งสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ใช้ก่อสร้างทางเข้าโครงการปากมูลนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ส่งมอบให้กรมทางหลวงรับผิดชอบแล้ว และกรมทางหลวงได้เข้าพัฒนาปรับปรุงเป็นทางลาดยางมาตรฐาน ดังนั้น ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ นี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ฉะนั้น จากกรณีดังกล่าวข้างต้น กองกฎหมายไทยเห็นว่ามีปัญหาที่ต้องพิจารณาเสียก่อนว่า

๑. ที่ดินที่เป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ สายแยกทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๑๗๓ - แก่งตะนะนี้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

๒. การโอนทางหลวงจังหวัดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้แก่กรมป่าไม้ จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

ในเรื่องนี้เดิมกองกฎหมายไทยเห็นว่า หากไม่ติดปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรมทางหลวงไม่จำต้องตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้แก่กรมป่าไม้ กล่าวคือ ในทางปฏิบัติกรมป่าไม้อาจขอตั้งด่านตรวจบนทางหลวงสายนี้ไปยังกรมทางหลวง ตามนัยข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ กรมป่าไม้ก็สามารถดำเนินการได้ตามความประสงค์ คือ ตรวจตราการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าบนทางสายนี้ หรือกรมป่าไม้จะตราพระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติให้ครอบคลุมทางหลวงจังหวัดสายนี้ ก็สามารถดำเนินการได้เช่นกัน แต่เนื่องจากมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น กองกฎหมายไทยเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและเป็นปัญหาสำคัญ นอกจากนี้การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นั้น ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้โอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น กล่าวคือ โอนโดยเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการโอนทางหลวงไปให้กรมป่าไม้โดยไม่เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ และไม่มีการจัดหาที่ดินมาแทนตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งยังไม่เคยมีแบบการร่างพระราชบัญญัติเช่นนี้มาก่อนเรื่องนี้สมควรจะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบจากกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่ง นอกจากนี้กรรมการร่างกฎหมายประจำมีความเห็นว่าปัญหาในเรื่องนี้เกิดจากการ"กัน"ทางหลวงออกจากเขตอุทยาน ดังนั้น จึงอาจแก้ปัญหาได้โดยการประสานงานระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทางหลวง (ขอตั้งด่านตรวจบนทางหลวงนี้) โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติโอน ฯ แต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้จะไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาว่าทางหลวงสายนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด จะโอนให้กรมป่าไม้ได้หรือไม่ตามที่กองกฎหมายไทยเสนอ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของกองกฎหมายไทยและกรรมการร่างกฎหมายประจำแล้ว จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานพลังงานแห่งชาติ) แล้ว ได้ความว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานีให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. .... นี้ มีความเป็นมาเนื่องจากมีราษฎรจำนวนมากเข้าไปตัดไม้ทำลายป่า บุกรุกจับจองและถือครองที่ดินรวมทั้งล่าสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายเสียหายโดยใช้

ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ เป็นทางเข้าออก กรมป่าไม้จึงขอผนวกทางหลวงจังหวัดสายนี้ในส่วนที่ตัดผ่านอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะเข้าเป็นอุทยานแห่งชาติ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ ดังนั้น จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอน ฯ ดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามลำดับ และต่อมาในการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองกฎหมายไทย) มีการยกปัญหาขึ้นว่า ที่ดินทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อกำหนดรูปแบบของกฎหมายที่ถูกต้องในการโอนที่ดินให้แก่กรมป่าไม้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ว่าที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น เรื่องนี้เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาจากสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเองว่า ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอย่างไรหรือไม่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในเส้นทางที่เป็นปัญหานี้ ได้ความจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานพลังงานแห่งชาติว่า ทางสายนี้สำนักงานพลังงานแห่งชาติเป็นผู้สร้างขึ้นจากพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้เป็นทางเข้าโครงการปากมูลของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และเมื่อสร้างเสร็จแล้วได้ความว่านอกจากใช้เป็นทางเข้าออกโครงการปากมูลแล้ว ยังได้ให้ประชาชนใช้เป็นทางเข้าแก่งตะนะซึ่งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของจังหวัดอุบลราชธานีด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สภาพของการใช้ประโยชน์ในเส้นทางสายนี้เป็นการใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนมาแต่แรกแล้ว ดังนั้น ทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้นจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๑] และเมื่อพิจารณาว่าทางสายนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ก็มิใช่ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๒] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ จะโอนที่ดินนี้ (ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖) ให้กรมป่าไม้ต่อไปได้อย่างไร ก่อนที่จะพิจารณาปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า สมควรพิจารณาเสียก่อนว่า กรมป่าไม้จะรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม และนอกจากนี้การดูแลรักษาทางหลวงนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๗[๓] กำหนดให้กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงจังหวัด การที่กรมทางหลวงรับเข้าไปพัฒนาทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้นให้เป็นทางลาดยางมาตรฐานนั้น ก็เป็นการรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงในการบูรณะและบำรุงรักษาทางซึ่งใช้เพื่อการจราจรสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ดังนั้น การโอนทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นทางจราจรสาธารณะให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่อาจรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้มีการถอนสภาพทางหลวงนี้ให้พ้นจากการเป็นทางสาธารณะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน กรมป่าไม้จึงจะผนวกที่ดินนี้เข้าเป็นอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งการถอนสภาพทางหลวงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นว่า การถอนสภาพทางหลวงอาจจะกระทำได้โดยนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อถอนสภาพแล้วก็ไม่เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะต่อไป[๕]

---

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

[๓] ข้อ ๗ ทางหลวงจังหวัด คือทางหลวงที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงจังหวัด

[๔] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การถอนสภาพทางหลวงโดยนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น กรมป่าไม้จะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้แทนเสียก่อน และเมื่อจะต้องสร้างทางในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อแทนแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ขอให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ว่าจริงอยู่ในทางกฎหมายนั้น กรมป่าไม้อาจดำเนินการตามขั้นตอนให้มีการถอนภาพทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้พ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อนได้ แต่การที่จะต้องทำลายพื้นที่ป่าไม้ส่วนหนึ่งเพื่อนำไปใช้สร้างทางแทนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ แล้วถอนสภาพทางหลวง และนำไปผนวกเข้าเป็นพื้นที่ของอุทยานแห่งชาตินั้น น่าจะไม่เป็นเหตุผลที่จะทำให้กรมป่าไม้สามารถป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้บริเวณทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า หากกรมป่าไม้ไม่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ แล้ว กรมป่าไม้ก็ยังอาจดำเนินการแก้ปัญหาโดยวิธีการทางบริหาร เพื่อให้มีการป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนี้ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ทำการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้ นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติก็ได้ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติการไว้แล้ว ทั้งนี้โดยกรมป่าไม้อาจขอปลูกสร้างด่านตรวจบนเส้นทางเข้าออกอุทยานแห่งชาติแก่งตะนะ ซึ่งกรมทางหลวงก็มีอำนาจอนุญาตได้ตามอำนาจในข้อ ๔๒[๖] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

---

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

[๕] บันทึกเรื่อง การถอนสภาพทางหลวง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๐๕๐๑/๑๕๐๗ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๖

[๖] ข้อ ๔๒ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

ฉบับที่ ๒๙๕ นอกจากนี้กรมป่าไม้อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ (๕)[๗] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจปฏิบัติการตามมาตรา ๑๘[๘] และมาตรา ๒๑[๙] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้อีกเช่นกัน

โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่ายังไม่ควรมีการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๘

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้นำข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๗] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๕) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๘] มาตรา ๑๘ บุคคลซึ่งเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

[๙] มาตรา ๒๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ

เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง การเพิ่มเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ในกรณีเวนคืนเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง)

การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ กทท ๐๓๐๒/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็ได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามราคาที่กำหนดขึ้นให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังมีราษฎรผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอยู่เป็นส่วนน้อยที่ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเนื่องจากมีเหตุขัดข้องทำให้การสำรวจที่ดินที่เวนคืนต้องหยุดชะงักไปชั่วคราว

บัดนี้ การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินที่ยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อดำเนินการตามโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังต่อไป แต่ราษฎรที่ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนตามอัตราที่คณะกรรมการเวนคืนกำหนดไว้ คณะกรรมการเวนคืนพิจารณาเห็นว่า ควรเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรที่มีสิทธิขึ้นจากที่กำหนดไว้เดิมร้อยละ ๒๔ เพราะเห็นว่าค่าของเงินบาทลดลง อีกทั้งปรากฏว่าการเงินของประเทศไทยตกอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ คิดถัวเฉลี่ยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบันภาวะเงินเฟ้อถึงร้อยละ ๔๘ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมจึงเห็นควรเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิอีกร้อยละ ๒๔ ของอัตราที่ควรได้รับเดิม

การท่าเรือแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าการเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิตามที่คณะกรรมการเวนคืนพิจารณาเพิ่มให้นั้น มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๑๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ การท่าเรือแห่ง

---

[๑] มาตรา ๑๔ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของตามมาตรา ๑๑ นั้นถ้าไม่มีบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดเป็นเฉพาะแล้วให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๖ ทั้งนี้ ให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพ และทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่

ประเทศไทยจึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเพิ่มเงินค่าทดแทนให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิได้รับตามเหตุที่กล่าวแล้วได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้วเห็นว่า การพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้น มาตรา ๑๔[๒] และมาตรา ๑๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ แยกพิจารณาได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑. ถ้ามีบทบัญญัติเป็นพิเศษที่กำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็ให้จ่ายเงินค่าทดแทนตามอัตราที่กำหนดไว้นั้น

๒. ถ้าไม่ได้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม ๑. ก็ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖[๔]

เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นลดน้อยถอยราคาลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันลดน้อยถอยราคาลงนั้นด้วย

ถ้าเจ้าของอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนซึ่งต้องเวนคืนนั้น หรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับการเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินหรือโรงเรือน ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับการเสียหายนั้นด้วย

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] มาตรา ๑๖ ในกรณีใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้กำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่น ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำความในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๔] มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงจะกระทำกิจการใดดังกล่าวในมาตรา ๕ แต่ยังมิได้กระทำการสำรวจที่ที่เจาะจงให้แน่นอน จะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่ง

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(ก) ความประสงค์ที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ข) เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ค) กำหนดเขตที่ดินที่ต้องเวนคืน

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะต้องเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังที่กล่าวมานี้ให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งพระราชกฤษฎีกา

๓. ในกรณีที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และมิได้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม ๑. ก็ให้กำหนดราคาตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

นอกจากนี้มาตรา ๑๔ ยังได้วางแนวทางในการพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินตาม ๒. และ ๓. ว่าจะต้องนำปัจจัยดังต่อไปนี้มาประกอบการพิจารณาด้วย คือ

๑. ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่

๒. สภาพของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน

๓. ทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มีเจตนารมณ์ที่จะให้หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนมีความแน่นอน โดยมุ่งถึงตัวทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเป็นสำคัญ ราคาของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจะมากหรือน้อยเพียงใด ก็ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงสำหรับทรัพย์สินแต่ละรายไป ดังนั้น สำหรับกรณีนี้ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องเป็นราคาตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ และราคาใดที่จะถือว่าเป็นราคาตามความเป็นธรรมนั้น ก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ๓ ประการ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับข้อเท็จจริงตามที่หารือมานี้ปรากฏว่า เหตุผลที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ราษฎรที่ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนอีกร้อยละ ๒๔ ของอัตราเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้เดิม เพราะคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เห็นว่าปัจจุบันค่าของเงินบาทลดลง และตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึงปัจจุบันภาวะเงินเฟ้อมีถึงร้อยละ ๔๘ เหตุผลตามที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยกขึ้นอ้างนั้นหาได้อยู่ในหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ แต่อย่างใดไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจนำเอาเหตุเกี่ยวกับการลดค่าของเงินบาทและเหตุเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มได้ ความเห็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงชอบแล้ว

อนึ่ง เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากปรากฏว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่อาจตกลงในเรื่องราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนกับราษฎรในรายที่เหลืออยู่ได้

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้มีอายุสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงต้องเวนคืนนั้น

การท่าเรือแห่งประเทศไทยก็ควรดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๓[๕] มาตรา ๒๔[๖] และมาตรา ๒๕[๗] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือ การท่าเรือแห่งประเทศไทยควรใช้อำนาจตามมาตรา ๒๓ กำหนดราคาเด็ดขาดไปให้ราษฎรผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนทราบ ถ้าราษฎรเหล่านั้นไม่ตกลงในเรื่องราคาด้วย คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการได้ตามมาตรา ๒๔ และถ้าปรากฏว่าไม่มีการเสนอตั้งอนุญาโตตุลาการภายในหกเดือน มาตรา ๒๔ วรรคสอง ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่กำหนดนั้นเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้นำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปวางศาลแล้ว การท่าเรือแห่งประเทศไทยก็สามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๙

---

[๕] มาตรา ๒๓ ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

หนังสือเสนอราคาเด็ดขาดเช่นนี้ เมื่อมีใบรับหรือรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีพยานอย่างน้อยสองคนลงนามรับรองว่าได้ส่งแก่ผู้รับโดยถูกต้องแล้วให้ถือว่าได้ส่งแก่ผู้รับแล้ว

[๖] มาตรา ๒๔ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการดั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ได้

ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการดังกล่าวภายในกำหนดหกเดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

[๗] มาตรา ๒๕ ถ้าหาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร และวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

เมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

ถ้าภายในหนึ่งปีนับแต่วันวางเงิน ผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนแสดงตนให้ปรากฏ ผู้นั้นจะยอมรับเอาจำนวนเงินซึ่งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ หรือขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการก็ได้

เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีแล้ว ห้ามไม่ให้ร้องขอตั้งอนุญาโตตุลาการ และผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนจะร้องขออย่างอื่นไม่ได้ นอกจากจะขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าวมาแล้วให้เป็นการเสร็จกันไป

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๒๙

บันทึก
เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. .... (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อมีการถอนสภาพแล้วจะเป็นทรัพย์สินประเภทใด)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร๐๒๐๓/๑๔๘๒๙ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. .... ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งในเรื่องนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตด้วยว่า ในปัจจุบันนี้มีส่วนราชการสองแห่งที่ดูแลและจัดประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินซึ่งอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินและกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในประเด็นที่ว่าเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินดังกล่าวจะมีสภาพเป็นราชพัสดุตามมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นผลให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวหรือไม่ และปัญหาข้อนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดให้เป็นชัดเจน ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาอันอาจจะเกิดมีขึ้นในอนาคตในเรื่องส่วนราชการใดเป็นผู้มีหน้าที่จัดประโยชน์ดังกล่าวจึงเสนอว่าเห็นควรมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย และรองนายกรัฐมนตรี(พลเอก ประจวบสุนทรางกูร) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ

---

[๑] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ ราชพัสดุ

พิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างพระราชกฤษฎีกาและข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นมาเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการตรวจพิจารณาต่อไป

ในชั้นแรกเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. .... ให้กองกฎหมายไทยดำเนินการ กองกฎหมายไทยได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ร่วมกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขอถอนสภาพแปลงนี้ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ “วังปลาตอง” แปลงที่ ๒ อยู่ในตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศจังหวัดปราจีนบุรี ได้มีประกาศหวงห้ามไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๖๙ – ๒๔๗๐ แต่หลักฐานหาไม่พบ จึงได้มีประกาศหวงห้ามอีกครั้งหนึ่งตามประกาศอำเภออรัญประเทศที่ ๔/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๙๓ ให้สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ประมาณ ๕๘ ไร่ ๔๙ ตารางวา ปัจจุบันราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ตามที่สงวนไว้และสภาพเปลี่ยนไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเนื่องจากเป็นที่ดินอยู่ในย่านชุมชน จังหวัดปราจีนบุรีได้ขอถอนสภาพบางส่วน เนื้อที่ ๘ ไร่ ๑ งาน๕๗ ตารางวา เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้ไปบำรุงท้องถิ่นโดยให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ตลาดสดสถานีจอดรถโดยสาร พร้อมทั้งจัดระบบผังเมืองและการจราจรในบริเวณดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งสภาเทศบาลและอำเภอไม่ขัดข้อง กรมที่ดินได้พิจารณาโดยประสานงานกับสำนักผังเมืองแล้ว ทางด้านผังเมืองไม่ขัดข้อง จึงเห็นชอบตามที่จังหวัดเสนอ ประกอบกับเรื่องนี้มิใช่กรณีการถอนสภาพเพื่อนำไปจัดสรรให้ประชาชนจึงไม่ต้องเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณา กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับปัญหาข้อกฎหมายตามข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่าเมื่อได้ถอนสภาพที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงนี้แล้ว ที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่ง

---

[๒] มาตรา ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้น ผู้แทนกรมที่ดินและผู้แทนกรมธนารักษ์มีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ

กรมที่ดินเห็นว่า การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นการถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเท่านั้น ที่ดินที่ถูกถอนสภาพแล้วนี้จึงพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔[๓](๒)มาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่กรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมหมดความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท อันมีผลทำให้กลายสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองกฎหมายไทย) พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเพราะจะเป็นการวางหลักกฎหมายที่มีผลกระทบถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง สมควรได้รับการพิจารณาโดยกรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีคำสั่งให้เสนอปัญหาข้อกฎหมายตามข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วข้างต้น ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กองกฎหมายไทยหารือ โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์)มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นแม้พลเมืองจะได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดิน

---

[๓] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๔] โปรดดูเชิงอรรถ ๓

นั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ไม่ทำให้สภาพความเป็นสาธารณสมบัติขอบแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นไป ถ้าจะให้พ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็จะต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนไปตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑)[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา การถอนสภาพในที่นี้จึงหมายความว่าถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินนั้นยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ ส่วนจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ จะต้องพิจารณาเหตุผลของรัฐในการถอนสภาพประกอบด้วย ตัวอย่างเช่นในกรณีของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถ้าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในการเป็นที่เลี้ยงสัตว์แล้วและรัฐบาลประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปดำเนินการเพื่อให้ราษฎรสามารถมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่า เมื่อถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินนั้นก็ยังมีลักษณะที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอยู่ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำไปจัดสรรให้ราษฎรได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ได้จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือในกรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์แล้ว และรัฐบาลประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปใช้ในราชการของกระทรวงทบวง กรม ใด ที่ดินนั้นก็ยังมีลักษณะที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเมื่อถอนสภาพแล้วจึงยังมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ดินนั้นจึงเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงไม่อาจระบุลงไปตายตัวว่า ที่ดินนั้นจะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

สำหรับที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. .... ของกระทรวงมหาดไทยนี้ รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน แต่ปัจจุบันราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่สงวนไว้รัฐบาลจึงเห็นสมควรถอนสภาพ

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถ ๒

[๖] โปรดดูเชิงอรรถ ๑

บางส่วนเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีจัดหาประโยชน์พร้อมทั้งจัดระบบผังเมืองและการจราจรในบริเวณดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการถอนสภาพนั้นก็เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเข้าไปจัดหาประโยชน์และจัดระบบผังเมืองและการจราจร เมื่อได้มีการถอนสภาพเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ที่ดินนั้นจะเปลี่ยนสภาพไปและไม่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป ส่วนปัญหาว่าที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้นเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาเหตุผลในการถอนสภาพที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วเป็นที่เห็นได้ว่า ที่ดินแปลงนี้ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันและยังมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ ที่ดินดังกล่าวจึงหาได้พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทโดยผลแห่งกฎหมายอันมีผลให้เข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่

(นายกำธร พันธุลาภ)
ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑
ธันวาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. .... (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๒๐๔๕ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. .... เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่งให้กองกฎหมายไทยเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ซึ่งกองกฎหมายไทยได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่สมควรนำเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ดังนี้ คือ

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

(๒) การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตาม (๑) จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรืออาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาบันทึกคำชี้แจงสรุปความเป็นมาและความเห็นเบื้องต้นของกฎหมายไทยและเอกสารหลักฐานที่

เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบกและกรมพระธรรมนูญ)มาชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว พอสรุปความเป็นมาของเรื่องได้ดังนี้

๑. ใน พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร โดยมีเจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ที่ดินภายในเขตที่ได้หวงห้ามไว้นี้มีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๔๘,๗๕๐ ไร่ ปัจจุบันเนื้อที่ส่วนที่ใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี และบางส่วนอยู่ในเขตจังหวัดราชบุรีเนื่องจากมีการนำพื้นที่บางส่วนในเขตตำบลสวนผึ้งซึ่งเดิมอยู่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรีไปขึ้นอยู่กับอำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี

๒. ใน พ.ศ. ๒๕๑๗ ทางราชการจำเป็นต้องอพยพราษฎรซึ่งอาศัยอยู่ในเขตที่จะถูกน้ำท่วมเนื่องจากการสร้างเขื่อนโครงการไฟฟ้าพลังน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เขื่อนเจ้าเณร) คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๗ อนุมัติให้นำที่ดินบางส่วนในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินดังกล่าวในข้อ ๑ เนื้อที่ประมาณ ๘๑,๐๖๒ ไร่ มาจัดสรรเพื่อให้ราษฎรที่จะต้องอพยพจากบริเวณที่จะถูกน้ำท่วมอยู่อาศัยและทำกินโดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการ และเนื่องจากที่ดินบริเวณที่จะจัดสรรให้แก่ราษฎรเป็นที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารจึงต้องดำเนินการถอนสภาพก่อน ในชั้นแรกคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดินได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินซึ่งจะถอนสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอยู่ในอำนาจดูแลรักษาของกระทรวงการคลังจึงได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังดำเนินการ กระทรวงการคลังจึงได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. .... เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

---

[๑] มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดั่งจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

และนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

(๓) ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๘๑ นี้มีหลักฐานว่าได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ กจ ๒๐๙ และได้เคยมีการถอนสภาพมาแล้วบางส่วน เนื้อที่ ๓๔๓,๗๕๐ ไร่ โดยพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มสุ่ม อำเภอไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลช่องสะเดา อำเภอเมืองกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อนำไปกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติเขาสลอบซึ่งการถอนสภาพในครั้งนั้นอาศัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการใช้ประโยชน์ในที่ดินปรากฏว่ากระทรวงกลาโหม(กองทัพบกและกองทัพอากาศ) ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในราชการทหารเป็นบางจุด ส่วนในเขตที่จะเพิกถอนการหวงห้ามตามร่างพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงการคลังฉบับนี้ กระทรวงกลาโหมได้จัดให้ราษฎรที่อพยพจากเขตที่ถูกน้ำท่วมตามโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าอยู่อาศัยตามมติของคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ตามข้อเท็จจริงที่ดินเฉพาะแปลงที่จะเพิกถอนการหวงห้ามนี้ในปัจจุบันจึงไม่มีการใช้ประโยชน์ในราชการทหารแต่อย่างใด และกระทรวงกลาโหมไม่ขัดข้องที่จะเพิกถอนการหวงห้ามครั้งนี้

๔. ในชั้นพิจารณาของกองกฎหมายไทยในปัญหาที่ว่าที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น กองกฎหมายไทยมีความเห็นไม่ตรงกับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือกรมธนารักษ์ โดยกองกฎหมายไทยมีความเห็นว่าแม้จะมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้ แต่ที่ดินบริเวณที่จะเพิกถอนการหวงห้ามกระทรวงกลาโหมไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔[๓](๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

---

[๒] มาตรา ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองได้ ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

[๓] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ไม่เป็นที่ราชพัสดุ และการถอนสภาพต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า ที่ดินที่จะถอนการหวงห้ามได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ และได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วยแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งการถอนการหวงห้ามต้องดำเนินการตามมาตรา ๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

เนื่องจากร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินฉบับนี้มีปัญหาข้อกฎหมายและความเห็นของกองกฎหมายไทยไม่ตรงกับความเห็นของกรมธนารักษ์ กองกฎหมายไทยจึงเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาให้นำปัญหาดังกล่าวหารือกรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์”

ส่วน “ที่ราชพัสดุ” นั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติไว้ว่า

---

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

[๕] มาตรา ๙ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า “ที่ราชพัสดุ” นั้น ได้แก่อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่มิใช่ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งบัญญัติยกเว้นไว้ใน (๑) (๒) และในวรรคสองของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. สำหรับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้น ได้กำหนดเหตุผลของการหวงห้ามไว้ในคำปรารภแห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร และเมื่อได้กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ทางราชการทหารได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในราชการทหารตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อนึ่ง ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๓๕-๓๗๓๙/๒๕๒๕ วินิจฉัยว่า แม้ทางราชการจะมิได้ใช้ประโยชน์แต่ถูกราษฎรครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ และการครอบครองนั้นไม่ว่าจะช้านานเพียงใดก็ไม่ทำให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้น สำหรับที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารแปลงนี้เมื่อยังมิได้ถอนการหวงห้ามตามกฎหมาย แม้ทางราชการทหารจะได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไปแต่อย่างใด และ

เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปก็จะต้องถอนการหวงห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) กำธร พันธุลาภ
(นายกำธร พันธุลาภ)
ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑
ธันวาคม ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๒๙

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ของบุคคลที่มิใช่ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๔๔๗๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นเกี่ยวกับการประกาศของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ทับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการหาผลประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ เช่น การอนุญาตทำไม้หรือสัมปทานทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือการอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การให้ประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และการอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าไปมีสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังไม่ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เพราะการอนุญาตดังกล่าวเป็นเพียงบุคคลสิทธิเหนือพื้นดินเพื่อเข้าไปทำไม้ เพื่อเก็บของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลูกบำรุงป่าขุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มิใช่เป็นการให้สิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้รับอนุญาต เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใกล้เคียง เช่น มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง” แต่มีบทเฉพาะตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติคุ้มครองสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตที่ได้ออกให้แก่บุคคลใดก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ ซึ่งแสดงว่า พื้นที่ที่บุคคลได้รับสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาต มิใช่เป็นที่ดินที่

อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้น รัฐบาลชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่อย่างใด เพราะมีบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิของผู้รับอนุญาตเดิมต่อไปจนหมดอายุการอนุญาตไว้แล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือสัมปทานดังกล่าวข้างต้นอยู่ก่อนแล้ว จึงชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานอยู่ก่อนย่อมหมดสิทธิที่จะดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ แม้ยังไม่หมดอายุการอนุญาตก็ตาม เพราะไม่มีบทเฉพาะกาลให้ความคุ้มครองไว้ดังที่ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปจึงขัดต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตดังกล่าว ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เพราะการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง หมายความรวมถึงการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัย เป็นการชั่วคราว ปลูกบำรุงป่า ขุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหิน ในพื้นที่ป่าไม้แห่งใด เท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่แห่งนั้นเพื่อทำการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในความหมายของการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้ว บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นเพียงบทบัญญัติเน้นเจตนารมณ์ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า หากฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคสอง ก็ไม่มีผลบังคับลบล้างสิทธิครอบครองของบุคคลผู้รับอนุญาต ซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับไม่ได้ เพราะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้รับอนุญาตแล้ว หากประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีการอนุญาตอยู่ก่อนแล้วให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในภายหลัง ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิของผู้อนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ จะไม่มีบทเฉพาะกาลดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็ตาม ผู้รับอนุญาตก็น่าจะมีสิทธิดำเนินการที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ทำนองเดียวกันจึงจะเป็นธรรม

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหากฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้ตามมาตรา ๑๕ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ดินที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือที่ดินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มิใช่ทบวงการเมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพียงใด

๒. การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ทับพื้นที่ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดตามข้อ ๑. อยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายจะทำให้สิทธิตามสัมปทานหรือใบอนุญาตหรือหนังสือสิ้นสภาพหรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ เพื่อที่กรมป่าไม้จักได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวกับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกรมป่าไม้ แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้[๑]หรือเก็บหาของป่า[๒]ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช

---

[๑] พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒๔๘๔ ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้[๓]หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว[๔]หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ[๕] ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ดินที่ได้รับประทานบัตรตาม

มาตรา ๒๙ ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆแก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวงกับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๖๓ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลมีอำนาจให้สัมปทานในการทำไม้ชนิดใดหรือเก็บหาของป่าอย่างใดในป่าโดยมีขอบเขตเพียงใดและในสัมปทานนั้น จะให้มีข้อกำหนดและเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๕ การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๒๘

มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๒๘

มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมดหรือบางส่วนมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้าหรือเป็นป่าไม้ที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลยหรือไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยมีสภาพตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี ให้ถือว่าป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวเป็นป่าเสื่อมโทรม

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐[๖] และที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน[๗] ซึ่งอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง[๘]แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้แก่บุคคลใดให้เข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นเพียงการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรเท่านั้น มิได้มีผลทำให้บุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ นั้น เพราะการจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน[๙] แต่ในกรณีนี้ที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ อยู่ใน “ป่าไม้” หรือ “ปาสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น หมายความว่า

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร

มาตรา ๕๔ รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

[๘] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

[๙] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

“ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน”[๑๐] ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ[๑๑]และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๑๒] การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินของรัฐได้นั้นจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง[๑๓] ซึ่งในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติไว้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ที่ดินซึ่งจะขอประทานบัตร

---

[๑๐] พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึงบาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

[๑๒] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๗ นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งให้รวมถึงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) วิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

ทำเหมืองแร่นั้น ผู้ขอประทานบัตรไม่จำเป็นจะต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินนั้น[๑๔]และเมื่อได้รับประทานบัตรแล้ว ผู้ถือประทานบัตรก็มีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่ทำเหมือง ปลูกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง หรือใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่เพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้ว มิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง[๑๕]ดังนั้น การอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้ประทานบัตรดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ นั้น ซึ่งตรงกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งนั่นเอง แต่การที่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่าที่ดินที่ได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวมิใช่ที่ดินที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๙ วรรคสอง[๑๖]แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ก็เป็นเพราะว่าในความเห็นของเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งนั้นได้อ้างถึงบทบัญญัติในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับในมาตรา ๑๙ วรรคสองดังกล่าวข้างต้น โดยอ้างว่ามีข้อความว่า “ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง” ทั้งๆ ที่ตามความเป็น

---

[๑๔] พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ที่ว่าง” หมายความว่า ที่ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมิใช่ที่ดินในเขตที่มีการคุ้มครองหรือสงวนไว้ตามกฎหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมิใช่ที่ว่าง หรือมีที่อันมิใช่ที่ว่างรวมอยู่ในเขต ผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่นั้นมาแสดงว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

[๑๕] มาตรา ๗๓ ผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่

(๑) ทำเหมืองและขายแร่ที่ระบุในประทานบัตร ส่วนแร่อื่นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะขายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

(๒) ปลูกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง รวมทั้งการแต่งแร่หรือการเก็บขังน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย

(๓) ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ ที่ขุดเอาแร่แล้วหรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์ที่จะเปิดการทำเหมืองเพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่ทั้งนี้เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้วให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง

(๔) นำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่ผู้ใดแย้งหรือขัดขวางสิทธิในการทำเหมือง

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

จริงแล้ว มาตรา ๖ วรรคสอง[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็ดี มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ก็ดี มิได้ใช้คำว่า “สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” แต่ใช้คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “ครอบครอง” นั้นมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “สิทธิครอบครอง” กล่าวคือ บุคคลใดอาจครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยที่ตนไม่มีสิทธิครอบครองเหนือทรัพย์สินนั้นก็ได้ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ก็เช่นเดียวกัน ผู้ได้รับใบอนุญาต ฯลฯ สามารถครอบครองที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ ได้ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยไม่มีสิทธิครอบครองเหนือที่ดินดังกล่าว การที่บุคคลนั้นสามารถเข้าไปทำไม้เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

การตีความคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ในมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังกล่าวว่า หมายความถึงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นน่าจะเป็นการตีความที่เกินบทบัญญัติของกฎหมาย และทำให้มีความหมายแคบกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ ยังเป็นการตีความที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอีกด้วย เพราะจะมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิที่ได้มาแล้วของผู้ซึ่งได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าวอาจจะเกิดจากความบกพร่องหรือการไม่ประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ได้

ส่วนมาตรา ๓๐[๑๙] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งอ้างถึงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย

---

[๑๗] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

[๑๙] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้น ๆ

คณะที่ ๘) เห็นว่า เป็นเพียงบทบัญญัติที่เน้นให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรอยู่ก่อนแล้วเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหากมีการกำหนดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ อยู่ก่อนแล้วเป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าวข้างต้น เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นก็ตาม มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

๒. สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ทับพื้นที่ซึ่งทางราชการให้อนุญาตให้บุคคลใดตามปัญหาประการที่หนึ่งอยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายของการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำให้สิทธิตามใบอนุญาตสัมปทาน หรือประทานบัตรสิ้นสภาพไป หรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทานหรือผู้ถือประทานบัตรคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการ หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่าในเมื่อได้วินิจฉัยไว้ในปัญหาประการที่หนึ่งแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังนั้น การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง และการประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตสัมปทาน หรือประทานบัตรดังกล่าวต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด โดยผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือสัมปทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

---

[๒๐] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึงท่วมท้น หรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๒๙

บันทึก
เรื่อง ที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของเทศบาลเมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุ

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๑๓/๑๙๘๔๐ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากจังหวัดตรังว่า เทศบาลตำบลกันตังได้ทำสัญญาลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ให้นายชัยรัตน์ จันทร์แปลง เช่าอาคารศาลาทรงไทยของเทศบาลฯ มีกำหนด ๑๒ ปีสัญญาเช่าดังกล่าวระบุให้ผู้เช่าก่อสร้างปรับปรุงศาลาทรงไทยตามแบบแปลนของเทศบาลฯต่อมานายชัยรัตน์ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อเทศบาลฯ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ว่า ตนได้ใช้จ่ายเงินก่อสร้างและปรับปรุงอาคารดังกล่าวเพิ่มอีกเป็นเงิน ๖๖๐,๐๐๐ บาท จึงขอเพิ่มระยะเวลาเช่าจาก ๑๒ ปี เป็น ๓๐ ปี ทั้งนี้ เมื่อสัญญาครบกำหนดระยะเวลาเช่า ๑๒ ปีแล้ว นายชัยรัตน์ฯ ยินดีจ่ายค่าเช่าเพิ่ม ๕% ๓ ครั้งๆ ละ ๓ ปี และ ๑๐% ๓ ครั้ง ครั้งละ ๓ ปี คณะเทศมนตรีฯ เห็นว่าเทศบาลฯ ไม่ได้เสียประโยชน์และเพื่อส่งเสริมการลงทุนในกิจการประกอบอาหารอันเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงมีมติให้นายชัยรัตน์ฯ เช่าอาคารดังกล่าวมีกำหนด ๓๐ ปี จังหวัดตรังเห็นชอบด้วย จึงรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติให้เทศบาลฯ เพิ่มระยะเวลาเช่า ต่อมา เทศบาลฯ และกรมธนารักษ์มีปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว โดยกรมธนารักษ์อ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่เทศบาลฯ อ้างว่าเป็นที่ดินที่ทางราชการประกาศสงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต (พระยาสุรินทราชา) ได้ประกาศสงวนไว้เป็นของรัฐบาลเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๔๕๖ สำหรับจัดการบำรุงความสุขของประชาชนและความสวยงามของบ้านเมือง

๒. สภาพเดิมเป็นที่ชายตลิ่งน้ำท่วมถึง เทศบาลฯ ได้ทำการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยสร้างเขื่อนและถมดินจัดทำเป็นสวนสาธารณะสำหรับให้ประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ

สรรพากรจังหวัดตรังอ้างว่า ได้แจ้งการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวไว้แล้วตามหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๒๐๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ และนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ

จังหวัดตรังเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวน่าจะไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เมื่อกรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและ

เทศบาลฯ โต้แย้งว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้นจังหวัดรังจึงขอให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับกรมธนารักษ์เพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวและหาข้อยุติ

กรมการปกครองเห็นว่า เทศบาลฯ และกรมธนารักษ์ต่างก็มีหลักฐานในการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว จึงได้ส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินพิจารณากรมที่ดินแจ้งว่าบรรดาประกาศสงวนหวงห้ามซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลประกาศสงวนหวงห้ามไว้ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ มีผลเป็นการสงวนหวงห้ามที่ชอบด้วยกฎหมายแม้ที่ดินนั้นราษฎรจะมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใดก็ตาม ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ เว้นแต่จะมีกฎหมายถอนสภาพจึงจะพ้นจากการเป็นที่หวงห้าม กรมการปกครองจึงได้แจ้งให้จังหวัดตรังแจ้งกรมธนารักษ์ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้รับแจ้งจากจังหวัดตรังว่าได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบแล้ว และขอทราบผลการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เทศบาลฯ ขออนุมัติให้เพิ่มระยะเวลาเช่าอาคารศาลาทรงไทยให้แก่นายชัยรัตน์ฯ กระทรวงมหาดไทยจึงได้แจ้งให้จังหวัดตรังทราบว่าการที่จังหวัดตรังได้ยืนยันไปถึงกรมธนารักษ์ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุแต่เป็นสาธารณะของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น กรมธนารักษ์ยังไม่ได้ตอบรับหรือปฏิเสธ จึงไม่อาจจะสรุปได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น จึงแจ้งให้จังหวัดตรังติดต่อขอทราบผลจากกรมธนารักษ์ก่อน และถ้าหากปรากฏว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วเทศบาลฯ จะนำไปให้เอกชนเช่าหรือจัดประโยชน์ไม่ได้ เว้นแต่จะได้ดำเนินการขอถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จังหวัดตรังแจ้งว่า เทศบาลฯ และกรมธนารักษ์ต่างก็ยืนยันตามเอกสารที่ตนมีอยู่เพื่อโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว โดยที่ไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน จังหวัดตรังจึงขอให้มีการประชุมระหว่างผู้แทนกระทรวงมหาดไทยกับผู้แทนกรมธนารักษ์เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวร่วมกัน

กระทรวงมหาดไทยได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังและนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลกันตัง ไปประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๘ ผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

๑. เทศบาลฯ เห็นว่า ประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนที่ดินแปลงดังกล่าวไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินแปลงดังกล่าว น้ำท่วมถึงจึงเป็นที่ชายตลิ่ง ดังนั้น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และถ้าหากยังไม่มีกฎหมายถอนสภาพ ที่ดินแปลงดังกล่าวก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๓๓/๒๕๑๗ นอกจากนั้น เทศบาลฯ ได้อ้างรูปถ่าย

ในห้วงระยะเวลาต่างๆ ในอดีตว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นที่ดินชายตลิ่งสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๒. ผู้แทนกรมธนารักษ์เห็นว่า ประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯมีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนที่ดินแปลงดังกล่าวไว้เป็นของรัฐบาล และสมุหเทศาภิบาลฯ ได้นำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ โดยอาศัยอำนาจพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๔ ในรัชกาลที่ ๖ และไม่ใช่ที่ชายตลิ่งตามที่เทศบาลฯ อ้างไว้ เพราะใบบอกจากจังหวัดตรัง ที่ ๑๑๗/๑๑๔๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๓ ระบุว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ระหว่างริมแม่น้ำกับถนนหลวง นอกจากนั้น ประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ มีขึ้นก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับไม่ได้

๓. ผู้แทนกรมที่ดินยืนยันความเห็นของกรมที่ดินที่ได้เคยแจ้งให้กรมการปกครองทราบว่า บรรดาประกาศสงวนหวงห้ามซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลประกาศสงวนหวงห้ามไว้ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ มีผลเป็นการสงวนหวงห้ามที่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะมีกฎหมายถอนสภาพ จึงจะพ้นการเป็นที่หวงห้ามและที่ดินแปลงดังกล่าวจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ราชพัสดุ ควรจะพิจารณาข้อความในประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ กรณีที่ได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญที่จะนำมาพิจารณาอ้างอิง

๔. ผู้แทนจังหวัดตรังเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวควรที่จะสงวนให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๕. ผู้แทนกรมธนารักษ์และเทศบาลฯ เห็นว่า ควรส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วย

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ผู้แทนกรมธนารักษ์และผู้แทนเทศบาลตำบลกันตังต่างอ้างเอกสารและกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน จึงไม่อาจหาข้อยุติได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นที่ดินประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่งมาประกอบการพิจารณา ตลอดจนได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครอง กรมที่ดิน จังหวัดตรัง และเทศบาลตำบลกันตัง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า

๑. ใน พ.ศ. ๒๔๕๖ สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต (พระยาสุรินทราชา) ได้มีประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรังลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยมีความดังนี้

“ด้วยสังเกตเห็นว่า บ้านเรือนราษฎรที่ปลูกลงที่ตลาดและริมน้ำข้างถนนเวลานี้มักปลูกเป็นเรือนกำมะลอ กระท่อมห้องหอ ทั้งปลูกเป็นฝาจากก็มีติดต่อกัน ทั้งปลูกใหญ่บ้างเล็กบ้างกว้างบ้างแคบบ้าง ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งเป็นเหตุน่ากลัวไฟ ซึ่งถ้าเกิดขึ้นแล้วคงไหม้ทำลายทรัพย์สมบัติของมหาชนให้พินาศไปหมด เวลานี้ก็เป็นสมัยที่บ้านเรือนเจริญขึ้นโดยลำดับ ถึงสมัยที่จะจัดการวางระเบียบปลูกสร้างเรือนโรงร้านให้เรียบร้อย เพื่อป้องกันอันตรายและเพื่อความสุขของประชาชนและเพื่อความงดงามของบ้านเมือง เพราะฉะนั้น ในที่ดินของรัฐบาลในเมืองตรังจะเป็นที่มีผู้ขออาศัยหรือเช่าอยู่ก็ดี เป็นที่ว่างเปล่าก็ดี หรือที่มีผู้ไปปลูกทำโดยพลการไม่มีกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมายก็ดี ซึ่งเป็นของรัฐบาลทั้งสิ้นนั้น บรรดาที่มีอาณาเขตพื้นที่ปรากฏดังต่อไปนี้ คือ

(ก) ที่ดินริมแม่น้ำตำบลกันตัง ตรัง ทั้งสิ้น ซึ่งได้ปักหลักหมายเลขเขตไว้โดยรอบนับตั้งแต่หลักที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ เป็นลำดับกันไป จนถึงหลักที่หมายเลข ๑๐ที่รัฐบาลได้หวงห้ามไว้สำหรับจัดการบำรุงความสุขของประชาชนและความงามของบ้านเมือง เหตุฉะนั้น

๑. ที่ดินภายในหลักเขตซึ่งหมายอักษร (ก) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วซึ่งเป็นที่ลุ่มระดับต่ำกว่าถนนหลวง ห้ามมิให้ผู้ใดขุดดินจากพื้นที่เหล่านี้ หรือปลูกโรงร้านบ้านเรือนลงในที่ราบนี้เป็นอันขาด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนประกาศคำสั่งนี้ จะให้เจ้าพนักงานจับตัวไปไต่สวนฟ้องศาลลงโทษตามพระราชกำหนดกฎหมาย

๒. ส่วนที่ดินริมแม่น้ำชิดติดถนนหลวงทั้งสิ้นนั้น ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของมิได้เลย รัฐบาลสงวนไว้จัดทำเขื่อนมิให้พัง และปลูกต้นไม้ให้เป็นที่งดงามแก่บ้านเรือน ที่ซึ่งปลูกไว้โดยทำสัญญาขออาศัยจากเจ้าพนักงานก็ดีหรือปลูกขึ้นโดยทำเองแต่ก่อนก็ดี ต้องรื้อออกภายใน ๗ วัน นับตั้งแต่พนักงานจะสั่งกะให้ ถ้าไม่ฟังจะถือว่าขัดคำสั่ง จะเอาตัวจัดการลงโทษตามกฎหมาย ส่วนที่ยังไม่ได้ปลูกยังว่างเปล่าอยู่นั้น ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกโรงร้านบ้านเรือนลงก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าเมืองเป็นอันขาด

๒. ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ ให้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป

๓. ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ตได้ส่งบัญชีสำรวจที่หลวงไปขึ้นทะเบียนยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งปรากฏตามหนังสือหอรัษฎากรพิพัฒน์ ที่ ๕๙๑/๒๘๑๒๙ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๗๓ ว่า ได้มีการนำที่หลวงในท้องที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง รวม ๖ แปลงตามใบบอกจังหวัดตรัง ที่ ๑๑๗/๑๑๔๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๓ ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในลำดับหมายเลข ๗๓๕๗-๗๓๕๘-๗๓๕๙-๗๓๖๐-๗๓๖๑ และ ๗๓๖๒ สำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้ได้แก่แปลงหมายเลข ๗๓๖๒ ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ในบัญชีสำรวจที่ดินของหลวงว่า ที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลกันตัง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง (มิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ดินไว้)

ในช่องเหตุผลที่ที่ดินตกมาเป็นของหลวง ระบุว่า “เป็นที่ริมแม่น้ำกันตัง ได้ปกครองยุติเป็นกรรมสิทธิ์มาแต่เดิม” ในช่องตึก เรือน โรง ฯลฯ ระบุว่า “ไม่มีสิ่งปลูกสร้างในที่ดินแต่อย่างใด” ในช่องหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ระบุว่า “ไม่มีหนังสือสำคัญอย่างใด ได้ปกครองเป็นของหลวงมาประมาณ ๒๕ ปี” สำหรับในช่องใช้ราชการแผนกใดหรือจัดให้เช่าทำประโยชน์อย่างไรระบุว่า “ยังมิได้ทำประโยชน์อย่างใด สงวนไว้สำหรับใช้ราชการ” และที่ดินแปลงนี้มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ยาว ๑ เส้น ๔ วา จดเขตถนนหลวงและสะพานรถไฟ

ทิศใต้ ยาว ๑๐ วา จดถนนสะพานสัตว์

ทิศตะวันออก ยาว ๑๖ เส้น ๑ วา จดถนนหลวง

ทิศตะวันตก ยาว ๑๖ เส้น ๑ วา จดริมตลิ่งแม่น้ำกันตัง

๔. ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ สรรพากรจังหวัดตรังในนามกระทรวงการคลังได้แจ้งการครอบครองที่ราชพัสดุ หมายเลข ๗๓๖๒ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแบบแจ้งการครอบครองของที่ดินแปลงดังกล่าว อันได้แก่ ส.ค.๑ เลขที่ ๒๐๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินไว้ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวมีจำนวนเนื้อที่ดิน ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๗ ตารางวา ได้มาโดยการปกครองเป็นของหลวงตลอดมาโดยไม่มีหนังสือสำคัญอย่างใด สภาพที่ดินเป็นที่สำหรับปลูกสร้างอาคารราชการส่วนอาณาเขตของที่ดินคงเหมือนกับรายละเอียดที่ปรากฏในบัญชีสำรวจที่ดินของหลวงที่กล่าวมาแล้วใน ๓.

๕. ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ ๑๙๐๓๓/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๙๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และนายกเทศมนตรีกรุงเทพมหานคร ขอให้แจ้งให้เทศบาลซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำการสำรวจที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตเทศบาลและแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

ต่อมา เทศบาลตำบลกันตรังได้มีหนังสือ ที่ ๑๖๘๒/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๔๙๘ แจ้งให้นายอำเภอกันตังทราบถึงผลการสำรวจที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตเทศบาล ซึ่งปรากฏว่ามีที่ดินริมแม่น้ำกันตัง ตั้งแต่สะพานสัตว์ลงไปจนจดเขตทางรถไฟคลองน้ำ และจากสะพานคลองภาษีไปจดหลักเขตของเทศบาล ทางหน้าโรงฆ่าสัตว์อีกตอนหนึ่ง ติดสำรวจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย

๖. ต่อมา กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้มีการจัดทำรายการส่ง-รับที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๗๓๖๒ ขึ้น โดยได้ขึ้นทะเบียนที่ดินแปลงดังกล่าวใหม่ เป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ตร.๑๕๐ ปรากฏรายละเอียดในรายการส่ง-รับที่ราชพัสดุว่าตั้งอยู่ที่ ถนนคลองภาษี ตำบลกันตัง อำเภอกันตัง จังหวัดตรังมีเนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๗ ตารางวา ได้มาโดยการปกครองเป็นของหลวงใช้ประโยชน์โดยเทศบาลตำบลกันตังได้จัดสร้างเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจริมแม่น้ำ ไม่มีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน และมีอาณาเขตของที่ดิน ดังนี้

ทิศเหนือ จดถนนคลองภาษี สะพานรถไฟ ระยะ ๔๘.๐๐ เมตร

ทิศใต้ จดถนนสะพานสัตว์ ระยะ ๔๘.๐๐ เมตร

ทิศตะวันออก จดถนนคลองภาษี ระยะ ๖๔๒.๐๐ เมตร

ทิศตะวันตก จดแม่น้ำตรัง ระยะ ๖๔๒.๐๐ เมตร

(ปัจจุบัน ถนนคลองภาษีมีชื่อว่า “ถนนรัษฎา” และถนนสะพานสัตว์มีชื่อว่า “ถนนตรังคภูมิ”)

๗. ใน พ.ศ. ๒๕๐๓- พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้มีการให้เอกชนเช่าที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วน และต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๗ กระทรวงการคลังได้อนุญาตให้กรมเจ้าท่าใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวทำท่าเทียบเรือ แต่กรมเจ้าท่ากลับนำที่ดินไปให้เทศบาลตำบลกันตังสร้างท่าเทียบเรือในนามกรมเจ้าท่าไปพลางก่อน โดยกำหนดให้เทศบาลฯ รื้อโกดังของเอกชนที่ปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวและปรับพื้นที่ให้เรียบร้อยแต่กระทรวงการคลังเห็นว่า การที่กรมเจ้าท่าอนุญาตให้เทศบาลฯ ใช้ที่ดินสร้างท่าเทียบเรือเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงขอให้จังหวัดตรังจัดให้เทศบาลฯ เช่าที่ดินดังกล่าวเสีย เทศบาลฯ จึงได้ทำสัญญาเช่าที่ดินบางส่วนกับอำเภอกันตังดังปรากฏตามสัญญาเช่าที่ ๘๙/๒๕๐๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๐๙ มีกำหนดเวลา ๓ ปี (วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๙ - วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๑) เนื้อที่ดินที่เช่าจำนวน ๓ ไร่ ๑ งาน ซึ่งรวมถึงบริเวณที่ดินที่ปลูกสร้างโกดังของเอกชนข้างต้นจำนวน ๓ หลังด้วย โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินกับเอกชนผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นผู้ปลูกสร้างโกดังเดิม และเมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่าตามสัญญาเช่าดังกล่าวข้างต้น เทศบาลฯ ก็ยังคงครอบครองที่ดินที่เช่าตลอดมาและเทศบาลฯ ได้เป็นผู้ทำการปรับปรุงพัฒนาริมฝั่งแม่น้ำตรัง ด้านทิศตะวันออก (ได้แก่ ทิศตะวันตกของที่ราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ ตร.๑๕๐ (๗๓๖๒) โดยทำการก่อสร้างเขื่อนถาวรแบบคอนกรีตเสริมเหล็กก่อนที่เทศบาลฯจะทำการปรับปรุงริมฝั่งแม่น้ำตรังด้านดังกล่าว ที่ดินอยู่ห่างจากถนนรัษฎาไม่เกิน ๑๓ เมตร มีการกัดเซาะตลิ่งตลอดเวลา และสภาพชายฝั่งสกปรกรกรุงรังทำให้ขาดความสวยงามและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเทศบาลฯ จึงได้ทำการก่อสร้างเขื่อนพร้อมทั้งถมดินออกไปด้วย ทำให้เพิ่มเนื้อที่ดินดังกล่าวได้กว้างไม่น้อยกว่า ๒๑ เมตร ตลอดแนว จากนั้นเทศบาลฯ ก็ได้ทำการปรับปรุงบริเวณที่ดินริมฝั่งแม่น้ำตรังทั้งหมดเป็นสวนสาธารณะ และทำการก่อสร้างศาลาเรือนไทย เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยเทศบาลฯ ได้เป็นผู้ทำการปรับปรุงและดูแลบริเวณดังกล่าวให้เกิดความสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อยอยู่ตลอดเวลา งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการไม่น้อยกว่า ๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท

๘. ต่อมา ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้แก่เทศบาลตำบลกันตังฟ้องขับไล่ผู้ปลูกสร้างโกดัง แต่ก็มิได้มีการดำเนินการฟ้องขับไล่ผู้ปลูกสร้างโกดังแต่อย่างใด จนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๕๒๐ เทศบาลฯ ได้รื้อฟื้นเรื่องดังกล่าวขึ้นโดยแจ้งไปยังอำเภอกันตังว่าขอให้อำเภอกันตังจัดการรื้อโกดังที่ปลูกสร้างบนที่ดินออกไป แต่ก็มิได้มีการรื้อโกดังดังกล่าวแต่อย่างใดอีกเนื่องจากยังมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้าง

๙. ใน พ.ศ. ๒๕๒๒ จังหวัดตรังได้มีหนังสือ ที่ ตร ๓๔/๒๑๒๗๒ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึงกรมธนารักษ์ แจ้งว่า เทศบาลตำบลกันตังมีความประสงค์ขอเช่าที่ดิน

ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๗๓๖๒ ตั้งอยู่ริมแม่น้ำตรัง ตำบลกันตัง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง บางส่วน กว้าง ๒๗ เมตร ยาว ๓๗ เมตร เนื้อที่ ๙๙๙ ตารางเมตร หรือ ๒๔๙.๗๕ ตารางวา เพื่อดำเนินการก่อสร้างห้องอาหารศาลาไทย ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๔/๑๐๕๙ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๓ ถึงจังหวัดตรัง แจ้งให้ทราบว่า กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้วอนุญาตให้เทศบาลฯ ปลูกสร้างอาคารห้องอาหารศาลาไทยในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ เงื่อนไขประการสำคัญก็คือ เมื่อปลูกสร้างเสร็จเทศบาลฯ ต้องยกกรรมสิทธิ์อาคารให้แก่กระทรวงการคลัง หากเทศบาลฯ ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว กรมธนารักษ์โดยอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขอมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคู่สัญญาแทนกระทรวงการคลังในการทำสัญญาก่อสร้างตลอดจนรายการและเงื่อนไขการก่อสร้างรายนี้ได้จนเสร็จการ

๑๐. ใน พ.ศ. ๒๕๒๒ เทศบาลตำบลกันตังได้ทำสัญญาลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ (ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่ได้รับอนุมัติจากกรมธนารักษ์ตาม ๙.) ให้นายชัยรัตน์ จันทร์แปลง เช่าอาคารศาลาเรือนไทยของเทศบาลฯมีกำหนด ๒ ปีสัญญาเช่าดังกล่าวระบุให้ผู้เช่าก่อสร้างปรับปรุงศาลาเรือนไทย (ที่กล่าวถึงใน ๗.) ตามแบบแปลนของเทศบาลฯ นายชัยรัตน์ฯ ได้ก่อสร้างปรับปรุงศาลาเรือนไทยและได้จัดทำเป็นห้องอาหารโดยใช้ชื่อว่า “ห้องอาหารริมน้ำ” ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ นายชัยรัตน์ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อเทศบาลฯ ว่า ตนได้ใช้จ่ายเงินก่อสร้างและปรับปรุงอาคารดังกล่าวเป็นเงิน ๖๖๐,๐๐๐ บาท จึงขอเพิ่มระยะเวลาเช่าจาก ๑๒ ปี เป็น ๓๐ ปี ทั้งนี้ เมื่อสัญญาครบกำหนดระยะเวลาเช่า ๑๒ ปีแล้ว นายชัยรัตน์ฯ ยินดีจ่ายค่าเช่าเพิ่ม ๕% ๓ ครั้งๆ ละ ๓ ปี และ ๑๐% ๓ ครั้งๆ ละ ๓ ปี คณะเทศมนตรีฯ เห็นว่าเทศบาลฯ ไม่ได้เสียประโยชน์ และเพื่อส่งเสริมการลงทุนในกิจการประกอบอาหารอันเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงมีมติให้นายชัยรัตน์ฯ เช่าอาคารดังกล่าวมีกำหนด ๓๐ ปี จังหวัดตรังเห็นชอบด้วย จึงรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติให้เทศบาลฯ เพิ่มระยะเวลาเช่า

๑๑. ต่อมา จังหวัดตรังได้มีหนังสือ ที่ ตร.๓๔/๑๓๑๗๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๕ ถึงกรมธนารักษ์ แจ้งว่า ตามที่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้เทศบาลตำบลกันตังปลูกสร้างอาคารศาลาเรือนไทยบนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ตร.๑๕๐ (๗๓๖๒) ตำบลกันตัง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง โดยกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติรวม ๕ ประการ นั้น เทศบาลฯไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไข โดยแจ้งว่าไม่สามารถที่จะจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารศาลาเรือนไทยให้กระทรวงการคลังได้เนื่องจากมีเอกสารหลายฉบับระบุว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิได้เป็นที่ราชพัสดุ หลังจากนั้น จังหวัดตรังได้มีหนังสือ ที่ ตง ๐๐๑๖/๑๙๒๒๒ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๖ ยืนยันต่อกรมธนารักษ์อีกครั้งหนึ่งว่า ที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ต่อมา กรมธนารักษ์จึงได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๖/๔๘๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๘ ถึงจังหวัดตรังแจ้งว่า ที่ดินราชพัสดุที่

เทศบาลฯ โต้แย้งกรรมสิทธิ์นั้น เป็นที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งหวงห้ามไว้สำหรับจัดการบำรุงความสุขของประชาชนและความงามของบ้านเมือง แม้ว่าถ้อยคำในประกาศดังกล่าวจะไม่ชัดเจนพอว่าจะหวงห้ามที่ดินไว้ใช้เพื่อการใดก็ตาม แต่ก็ได้สงวนหวงห้ามไว้เป็นของรัฐบาล ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๓ มณฑลภูเก็ตได้จัดการนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ โดยระบุในช่องทะเบียนการใช้ประโยชน์ไว้โดยชัดแจ้งว่า “ยังมิได้ทำประโยชน์อย่างใดสงวนไว้สำหรับใช้ราชการ” จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในขณะนั้นประสงค์จะสงวนที่ดินดังกล่าวไว้สำหรับใช้ราชการ มิใช่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ครั้นได้ประกาศใช้บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ แล้ว ที่ดินที่ประกาศสงวนไว้สำหรับใช้ราชการจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)[๑] และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงขอให้เทศบาลตำบลกันตังปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดตามนัยหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค.๐๔๐๔/๑๐๕๙ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ และจังหวัดตรังได้แจ้งความเห็นของกรมธนารักษ์ดังกล่าวให้เทศบาลตำบลกันตังทราบ

๑๒. ต่อมา จังหวัดตรังได้มีหนังสือ ที่ ตง ๐๐๑๖/๑๙๑๕๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๘ ถึงกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า เทศบาลตำบลกันตังได้นำปัญหาเรื่องนี้เสนอคณะเทศมนตรีฯ พิจารณาในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติยืนยันว่า ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ตร.๑๕๐ (๗๓๖๒) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจังหวัดตรังพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีโต้แย้ง

---

[๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๒] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ต่างฝ่ายต่างยืนยันตามเอกสารที่มีอยู่ ไม่ได้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงร่วมกันว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายใด มากน้อยแค่ไหนเพียงใด จึงหาข้อยุติในเรื่องนี้ไม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้เรื่องยุติลงด้วยความเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย จังหวัดตรังจึงเห็นควรมีการจัดตั้งตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยและกรมธนารักษ์ขึ้นพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ร่วมกัน

๑๓. ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๘ กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมธนารักษ์กรมการปกครอง กรมที่ดิน จังหวัดตรัง และเทศบาลตำบลกันตัง เข้าร่วมการประชุมสรุปผลการประชุมได้ดังนี้

๑๓.๑ ผู้แทนเทศบาลตำบลกันตังเห็นว่า ประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนที่ดินแปลงดังกล่าวไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินแปลงดังกล่าวน้ำท่วมถึงจึงเป็นที่ชายตลิ่ง ดังนั้น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเทศบาลฯ ได้อ้างรูปถ่ายในห้วงระยะเวลาต่างๆ ในอดีตประกอบข้ออ้างที่ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ชายตลิ่งด้วยและถ้าหากยังไม่มีกฎหมายถอนสภาพที่ดินแล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๓๓/๒๕๑๗[๖]

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๕] มาตรา ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง การถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๓๓/๒๕๑๗ : ที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของป่าช้าซึ่งสาธารณชนใช้เผาและฝังศพมาหลายสิบปี จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ต่อมาทางราชการจะไม่ให้เผาและฝังศพอีก ได้มีการล้างป่าช้าและสร้างสำนักงานราชการแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ถอนสภาพที่ดินจากป่าช้าสาธารณะสำหรับสาธารณชนใช้ร่วมกันตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่พิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตามประมวลกฎหมาย

๑๓.๒ ผู้แทนกรมธนารักษ์เห็นว่า ประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนที่ดินดังกล่าวไว้เป็นของรัฐบาล และมณฑลภูเก็ตได้นำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ โดยอาศัยอำนาจตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และไม่ใช่ที่ชายตลิ่งตามที่เทศบาลฯ อ้าง เพราะใบบอกจากจังหวัดตรัง ที่ ๑๑๗/๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๓ ซึ่งนำส่งที่ดินเพื่อขึ้นทะเบียน ได้ระบุไว้ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ระหว่างริมแม่น้ำกับถนนหลวง นอกจากนั้นประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ ใช้บังคับก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องนี้ไม่ได้

๑๓.๓ ผู้แทนกรมที่ดินมีความเห็นว่า บรรดาที่ดินสงวนหวงห้ามซึ่งสมุหเทศาภิบาลได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ใช้บังคับ มีผลเป็นการสงวนหวงห้ามที่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะมีกฎหมายถอนสภาพจึงจะพ้นจากการเป็นที่หวงห้าม ที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุ ควรพิจารณาจากข้อความในประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ การนำที่ดินไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไม่ใช่สาระสำคัญที่จะนำมาอ้างอิงได้

๑๓.๔ ผู้แทนจังหวัดตรังเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวควรที่จะสงวนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑๓.๕ ผู้แทนกรมธนารักษ์และเทศบาลตำบลกันตังเห็นว่า ควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วย

๑๔. กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยว่า ที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นที่ดินประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและความเห็นของทั้ง ๒ ฝ่ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ในเบื้องต้นจำต้องพิจารณาว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ในปัญหานี้ เห็นว่า การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การสงวนหรือหวงห้ามอาจกระทำโดยพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประกาศของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ก็ได้และจะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อการใดก็ได้ สำหรับการยกเลิกหรือเพิกถอนการสงวน

แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ทางราชการจะออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่เอกชนหาได้ไม่

หวงห้ามนั้น ก็มิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เช่นกัน แต่โดยหลักทั่วไป หากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ก็จะกระทำในลักษณะเดียวกับการสงวนหรือหวงห้ามนั้น ต่อมา ใน พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ บัญญัติวิธีการหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นไปในแนวเดียวกันโดยมาตรา ๕[๗] ได้กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการถอนการหวงห้ามนั้น มาตรา ๗[๘] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นยังได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗ วรรคสาม ว่า การถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย

ใน พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘แต่มาตรา ๑๐[๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป สำหรับการเพิกถอนการหวงห้ามนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้กำหนด

---

[๗] มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดั่งกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดั่งจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

[๘] มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม

การถอนหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๙] มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

หลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง[๑๐] ว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วหรือรัฐจัดหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แม้ว่าต่อมาได้มีการแก้ไขมาตรา ๘[๑๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ตาม แต่ก็คงหลักการในการถอนสภาพที่ดินไว้ โดยการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองเลิกใช้แล้วหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น และโดยข้อเท็จจริงที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามโดยสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต ตามประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาลเมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แต่อย่างใด จึงทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามโดยประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ ยังคงสภาพเป็นที่หวงห้ามตลอดมา และเมื่อประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔[๑๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนที่กรมธนารักษ์ชี้แจงว่า ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้มีการนำที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลฯ ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ โดยมณฑลภูเก็ตได้จัดการนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ จึงน่าจะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ จะได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป แต่พระบรมราชโองการดังกล่าวก็มีความมุ่งหมายในลักษณะเป็นเพียงคำสั่งกำหนดวิธีปฏิบัติว่า ให้

---

[๑๐] มาตรา ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถ ๑

รวบรวมที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ก็ได้เคยมีความเห็นไว้แล้วว่า พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ดังกล่าว มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแต่เฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้นไม่ได้มีพระราชประสงค์ที่จะให้หมายความรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด[๑๓] ดังนั้น แม้ว่าใน พ.ศ. ๒๔๗๓ จะได้มีการนำที่ดินสงวนหวงห้ามดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลข ๗๓๖๒ และมีการระบุในบัญชีสำรวจที่ดินของหลวงว่า เป็นที่ดินซึ่งตกเป็นของหลวงเนื่องจากได้ปกครองยุติเป็นกรรมสิทธิ์มาแต่เดิม ตลอดจนได้มีการแจ้งการครอบครองตามแบบส.ค.๑ ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่อาจทำให้มีผลเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือเป็นการถอนสภาพการหวงห้ามไปได้

สำหรับปัญหาที่ว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ สำหรับที่ดินแปลงหมายเลข ๗๓๖๒ ที่เป็นปัญหานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการออกประกาศดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามประกาศว่าในขณะนั้นได้มีราษฎรปลูกโรงเรือนและกระท่อมในบริเวณที่ดินริมแม่น้ำตำบลกันตังอย่างไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นเหตุให้น่ากลัวอันตรายที่จะเกิดจากไฟไหม้ ดังนั้น “เพื่อป้องกันอันตรายและเพื่อความสงบสุขของประชาชนและเพื่อความงดงามของบ้านเมือง” สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ตจึงได้ออกประกาศหวงห้ามที่ดินบริเวณริมแม่น้ำตำบลกันตังโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของราษฎรเป็นส่วนรวม ดังปรากฏความตอนหนึ่งในการกำหนดเขตหวงห้ามไว้ว่า “ฯลฯ รัฐบาลได้หวงห้ามไว้สำหรับจัดการบำรุงความสุขของประชาชนและความงามของบ้านเมือง ฯลฯ” พร้อมทั้งห้ามมิให้ราษฎรทำการปลูกโรงร้านบ้านเรือนลงในที่ดินบริเวณดังกล่าวนอกจากนั้นความอีกตอนหนึ่งที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของราษฎรเป็นส่วนรวม ได้แก่ความที่ว่า “ฯลฯ รัฐบาลสงวนไว้จัดทำเขื่อนมิให้พังและปลูกต้นไม้ให้เป็นที่งดงามแก่บ้านเรือน ฯลฯ” ไม่ปรากฏความตอนใดที่แสดงเจตนารมณ์ได้ว่า เป็นการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการโดยเฉพาะ และถึงแม้ตามประกาศสมุหเทศาภิบาลฯ จะใช้ชื่อตามประกาศว่า “เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล” แต่ก็ต้องเข้าใจว่าในขณะนั้นที่ดินที่มิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ย่อมเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น และรัฐก็มีอำนาจที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้ตาม

---

[๑๓] บันทึก เรื่อง การตีความในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๘๐๒/๓๘๑๕ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๑๔

วัตถุประสงค์ต่างๆ มิได้หมายความว่าจะต้องนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น แต่รัฐอาจนำไปใช้ประโยชน์เพื่อบำรุงความสุขของประชาชนได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวแล้ว จึงเห็นว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ สำหรับที่ดินแปลงหมายเลข ๗๓๖๒ ที่เป็นปัญหานี้ เป็นการสงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๑๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) จึงเห็นว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาล เมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๑๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมิใช่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔[๑๖] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่ทางราชการนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ๗๓๖๒ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๙

---

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี หรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)

จังหวัดปัตตานี ได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ ปน ๐๐๑๖.๒/๔๖๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดปัตตานีมีที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตั้งอยู่หมู่ที่ ๘ ตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา ที่ดินดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองจัดหาผลประโยชน์โดยการให้เช่าเพื่อนำรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีสำหรับบำรุงท้องถิ่น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ต่อมาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า"ทบวงการเมือง"[๑] ไว้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๒ ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ที่มอบหมายให้กรมการปกครองมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว และมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้มีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้นสืบแทนกรมการปกครองต่อไป ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้มอบให้กรมเจ้าท่าดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่ง เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ เมื่อก่อสร้างโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน

---

[๑] มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ทบวงการเมือง" หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

เสร็จ กรมเจ้าท่าได้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๒๗ โดยจังหวัดปัตตานีได้จัดเจ้าหน้าที่ไปดูแลรักษาและได้ประกาศเรียกประกวดราคาให้เอกชนเช่าดำเนินการ แต่ไม่มีผู้เข้าประกวดราคา เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีการขุดลอกร่องน้ำ ขณะนี้การขุดลอกร่องน้ำดำเนินการเสร็จแล้ว แต่ปรากฏว่ากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๖/๑๑๑๔ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๘ ถึงจังหวัดปัตตานีอ้างถึงหนังสือกองจัดประโยชน์ ที่ กค ๐๔๐๖/๗๗๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๘ ที่ขอให้สำนักงานราชพัสดุจังหวัดแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีทราบว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีประสงค์ที่จะเช่าท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ให้ติดต่อยื่นคำร้องขอเช่ากับจังหวัดปัตตานีให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

เรื่องสิทธิในทรัพย์สินท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว จังหวัดปัตตานีได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนั้นเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เพราะบริเวณที่ตั้งท่าเทียบเรือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอยู่แล้ว ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นก็ควรตกเป็นสิทธิขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีด้วย ดังนั้น การที่กรมธนารักษ์แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีทำเรื่องขอเช่าท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวโดยถือว่า เป็นที่ราชพัสดุนั้น น่าจะไม่ถูกต้อง จังหวัดปัตตานีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองกรมที่ดินและจังหวัดปัตตานี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ (๑)[๓] บัญญัติว่าที่ราชพัสดุ หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

---

[๓] มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑[๔]แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการจัดทำให้ที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ อยู่ในขอบอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ ที่จะถือเอาท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจึงไม่ต้องขอเช่าท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามข้อ ๑๖ (๕)[๕] แห่งกฎกระทรวง(พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ไปยังจังหวัดปัตตานีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๔๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ และแจ้งไปยังกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๔๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ โดยเลขาธิการ ฯ ได้มีบันทึกข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เลขาธิการ ฯ เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ว่าปัญหาข้อกฎหมายที่จังหวัดปัตตานีหารือมานี้ มิใช่ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ของท่าเทียบเรือว่าท่าเทียบเรือเป็นของส่วนราชการใด(องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีหรือกรมธนารักษ์) เพราะที่ดินย่อมเป็นของรัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ราชพัสดุ แต่เป็นปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์นั้น จะเป็นของกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ในปัญหานี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ มีความเห็นในข้อยุติว่า ถ้าที่ดินก่อนที่จะก่อสร้างเป็นท่าเทียบเรือเป็น"ที่รกร้างว่างเปล่า"แล้ว ย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ได้ทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่า"กิจการ"ที่รัฐมนตรี ฯ ได้อนุญาตให้จัดหาผลประโยชน์นั้น จะทำให้ที่ดินนั้นหมดสภาพจากการเป็น"ที่รกร้างว่างเปล่า"หรือไม่ ในข้อยุตินี้ เลขาธิการฯ มีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ โดยเลขาธิการ ฯ เห็นว่า ใน

---

[๔] มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๕] ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

เรื่องนี้ ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปอีก คือ ในประการแรกต้องพิจารณาดูว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือได้เปลี่ยนสภาพหรือไม่ และในประเด็นนี้ เลขาธิการฯ เห็นว่า การพ้นสภาพของ"ที่ดินรกร้างว่างเปล่า"ย่อมพิจารณาจากสภาพการใช้ที่ดินตามความเป็นจริง ซึ่งกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า การก่อสร้างท่าเทียบเรือโดยใช้งบประมาณของรัฐ(กรมเจ้าท่า) บนที่ดิน ๑๐๙ ไร่ ซึ่งเคยเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐ ได้ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และดังนั้น สิ่งก่อสร้างและที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอันเป็น"ที่ราชพัสดุ"ตามมาตรา ๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อที่จะต้องพิจารณาในประการต่อไปก็คือ ในกรณีที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุแล้ว อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะมีขอบเขตเพียงใด ในเรื่องนี้ มีปัญหาที่จะต้องแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะแรก ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ เลขาธิการฯ เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ (ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ฯลฯ) อย่างกว้างขวาง ตามมาตรา ๑๑ และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน ระยะที่สอง หลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ ในกรณีทั่วไปที่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีผลกระทบถึงที่ราชพัสดุ รัฐมนตรี ฯ ก็ดำเนินการไปได้ดังที่เคยปฏิบัติมา แต่ถ้าเป็นกรณีที่กระทบถึงที่ราชพัสดุ การใช้อำนาจของรัฐมนตรี ฯ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ สำหรับกรณีท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีนี้เป็นกรณีที่กระทบถึงที่ราชพัสดุ เนื่องจากการก่อสร้างท่าเทียบเรือโดยใช้งบประมาณของรัฐ (กรมเจ้าท่า) มีผลทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และกลายเป็นที่ราชพัสดุตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ฉะนั้น เลขาธิการฯเห็นว่า กรณีเช่นว่านี้ แม้ว่ารัฐมนตรีฯอาจใช้อำนาจสั่งการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเข้าใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็ไม่อาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์จากที่ดินให้มีผลไปถึงการใช้ที่ดินหลังจากที่ที่ดินนั้นได้แปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุโดยไม่ได้ปรึกษาหารือกับกระทรวงการคลัง(คณะกรรมการที่ราชพัสดุ) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้ และการสั่งการเฉพาะในส่วนนี้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจไม่มีผลเพราะเป็นการเกินอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายเลขาธิการ ฯ เห็นว่า ในทางปฏิบัติ โครงการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินใน"กิจการ" ทำนองนี้ ทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ในฐานะที่ต่างก็ทำหน้าที่แทนรัฐด้วยกันน่าจะกระทำการ

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

พิจารณากำหนดหลักการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการดำเนินกิจการและการเก็บผลประโยชน์ร่วมกัน ตั้งแต่ต้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบายที่แน่นอน และดำเนินการภายในขอบเขตของนโยบายดังกล่าว

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๘/๕๗๖๓๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่ากรมธนารักษ์ได้รายงานให้กระทรวงการคลังทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๔๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เกี่ยวกับปัญหาท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีว่าท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ฯ ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ย่อมถือว่าเป็นการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวย่อมพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าเมื่อได้ทำการก่อสร้างเป็นท่าเทียบเรือแล้ว และอำนาจในการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ย่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เรื่องนี้ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาทบทวนปัญหาและข้อวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ฯ กรมธนารักษ์เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ใช้ก่อสร้างท่าเทียบเรือนั้นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าเป็นของใครเพราะถึงอย่างไรก็เป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น แต่สำหรับการถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้าง(ท่าเทียบเรือ) นั้น กรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ดำเนินการโดยส่วนราชการตามมติของคณะรัฐมนตรี และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และน่าจะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐตามนัยมาตรา ๔[๘] และมาตรา ๕[๙] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ

๒. ส่วนปัญหาเรื่องอำนาจจัดการในท่าเทียบเรือ กรมธนารักษ์มีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอาจเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินอื่นได้โดยสภาพการใช้ที่ดิน เรื่องทำนองนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่

---

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๙] มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นว่า[๑๐] ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ แม้การหวงห้ามจะมิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ทางราชการได้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินในทางราชการตลอดมา ที่ดินแปลงนี้ได้แปรสภาพไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)[๑๑] และเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ มาตรา ๔[๑๒] ดังนั้น หากที่ดินรกร้างว่างเปล่าสามารถเปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุได้โดยสภาพแห่งการใช้ที่ดิน การปกครองดูแลการจัดหาประโยชน์ และการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจัดหาประโยชน์ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๖[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ ด้วย

๓. กรมธนารักษ์เห็นว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๕ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๕ และวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๖ ย่อมเป็นการยืนยันได้ว่า รัฐบาลได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือขึ้นเพื่อประโยชน์ของรัฐ และให้ท่าเทียบเรือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล มิใช่ขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องดำเนินงานบริหารตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น หากองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะเข้าดำเนินการจัดหาประโยชน์ จึงควรต้องเช่าโดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง นอกจากนั้นในการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีนั้น จังหวัดปัตตานีและกรมเจ้าท่าได้ประสานงานกับกรมธนารักษ์มาโดยตลอด เช่น ได้แจ้งโครงการสร้างท่าเรือชายฝั่งและหารือขั้นตอนในการ

---

[๑๐] บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

[๑๑] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำหรับราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๑๓] มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการ และเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

บริหารท่าเรือ ฯ จัดส่งสำเนาสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างท่าเทียบเรือ ฯ มาให้ทราบ และเมื่อก่อสร้างเสร็จก็ได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์พร้อมกับได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้กับกระทรวงการคลังด้วย

๔. โดยที่การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจะมีผลกระทบถึงทรัพย์สินและผลประโยชน์ของรัฐที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงการคลังได้พิจารณาความเห็นของกรมธนารักษ์แล้วเห็นชอบกับข้อเสนอของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ซึ่งกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเป็นที่ราชพัสดุและอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาและจัดหาประโยชน์จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ

เนื่องจากกระทรวงการคลังได้ขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ ได้วินิจฉัยไปแล้ว และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔[๑๔] (๒) และ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง และได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ มอบหมายให้กรมการปกครองจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตั้งอยู่หมู่ที่ ๘ ตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา เพื่อนำรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีสำหรับบำรุงท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑[๑๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

---

[๑๔] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

ต่อมารัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๒ มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เป็นผู้มีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้นสืบแทนกรมการปกครองต่อไป เนื่องจากมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเพิ่มบทนิยาม “ทบวงการเมือง” ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีก็ได้เข้าครอบครองจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา โดยจัดแบ่งที่ดินเป็นสามส่วน ส่วนแรก เนื้อที่ประมาณ ๕๐๐ ไร่ ได้จัดให้ราษฎรเช่าทำนาเกลือและนากุ้งโดยเก็บค่าเช่าไร่ละ ๒.๕๐ บาท ต่อปี ส่วนที่สอง เนื้อที่ประมาณ ๘๐๐ ไร่ ได้จัดเป็นเขตอุตสาหกรรมโดยเก็บค่าเช่าไร่ละ ๒,๐๐๐ บาท ต่อปี ส่วนที่สาม เนื้อที่ ๑๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา ซึ่งกรมเจ้าท่าได้ขอใช้ที่ดินบริเวณที่อยู่ติดกับแม่น้ำปัตตานี เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ เพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดยตกลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีว่า จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดหาผลประโยชน์จากท่าเทียบเรือดังกล่าว สำหรับงบประมาณในการก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าว ๕๗ ล้านบาทนั้น คณะรัฐมนตรีได้จัดสรรให้ตามข้อเสนอของสำนักงบประมาณตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่า เมื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือนี้เสร็จแล้ว กรมเจ้าท่าได้มอบท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๗ เพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และต่อมากรมเจ้าท่าได้ส่งมอบท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๒๗ เพื่อดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ต่อไป ฉะนั้นจึงเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีและกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบนที่ดิน ๑๐๙ ไร่ดังกล่าว จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี หรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในข้อยุติที่ไม่ตรงกัน กระทรวงการคลังจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาทบทวนปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ในเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าเนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ตารางวา ที่ตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี นี้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑[๑๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีก็ได้เข้าครอบครองจัดหาผลประโยชน์ตลอดมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีย่อมมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้อย่าง

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

กว้างขวางอันรวมตลอดถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อได้และที่ดินดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๔[๑๗]

ประเด็นที่ว่าเมื่อมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในเนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ ของที่ดินรกร้างว่างเปล่ารายนี้แล้ว ทั้งที่ดินและท่าเทียบเรือดังกล่าวจะแปรสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะต้องถือว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าการก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นดังกล่าวเป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดทำไปเพื่อหาผลประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวในสายตาของกฎหมายยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และไม่อาจแปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ได้

อนึ่ง แม้เงินค่าก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินแปลงนี้จะได้มาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง ตามที่สำนักงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าก็ตาม ก็ต้องถือว่าเงินงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวเป็นเงินที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเพื่อสร้างท่าเทียบเรือเช่นเดียวกันกับเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการอื่น และไม่ทำให้ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีโดยเฉพาะ และไม่เป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๙

---

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๒๙

บันทึก
เรื่อง การใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น (หน่วยราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง เมื่อได้ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว จะอนุญาตให้หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นนำที่ดินที่ว่างหรือยังมิได้ใช้งาน ไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ประการใด)

เดิมการไฟฟ้านครหลวง ได้มีหนังสือ ที่ กม.๒๖๘/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การไฟฟ้านครหลวงประสงค์ที่จะก่อสร้างสถานีย่อยสำเหร่ บริเวณสองฝั่งถนนเจริญนคร เนื้อที่ประมาณ ๒๒๕ ตารางวา ตามโครงการปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้า ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ และได้เคยประกาศขอซื้อที่ดินในบริเวณนี้แล้ว ปรากฏว่ามีผู้เสนอขายในราคาที่สูงมาก การไฟฟ้านครหลวงจึงได้ติดต่อขอใช้ที่ดินในความดูแลของกรมธนารักษ์ ก็ได้รับคำชี้แจงว่า ในบริเวณดังกล่าวไม่มีที่ว่างพอจะสร้างสถานีย่อยได้ ต่อมาการไฟฟ้านครหลวงได้ขอใช้ที่ดินบางส่วนบริเวณใต้ตัวสะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ฝั่งธนบุรี จากกรมโยธาธิการ เพื่อสร้างสถานีย่อย ปรากฏตามแบบและแผนผังที่แนบ กรมโยธาธิการได้ตอบปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า พื้นที่ที่การไฟฟ้านครหลวงขอใช้เป็นพื้นที่ในเขตเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงในท้องที่แขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี แขวงคลองต้นไทร และแขวงบางลำพูล่าง เขตคลองสาน แขวงบางรัก เขตบางรัก และแขวงยานนาวา เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเท่านั้น จึงไม่สามารถให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้เนื่องจากเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การไฟฟ้านครหลวงมีความเห็นว่า ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เวนคืนนั้นทางราชการก็ได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์แล้ว แต่มีส่วนที่ว่างที่จะนำมาใช้ในทางที่เป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้เช่น การใช้ที่ดินเพื่อสาธารณูปโภคด้านการไฟฟ้า อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ทั้งการก่อสร้างอาคารสถานีย่อยก็มิได้ทำลายสิ่งแวดล้อมบริเวณนั้นให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด โดยที่กรมโยธาธิการยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ จึงไม่ควรถือว่าเป็นการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนดังความเห็นของกรมโยธาธิการ การไฟฟ้านครหลวงจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงซึ่งเมื่อสร้างและดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว หน่วยราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องนี้จะอนุญาตให้หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นนำที่ดินที่ว่างหรือยังมิได้ใช้งาน ไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาที่การไฟฟ้านครหลวงหารือแล้ว ในการพิจารณาข้อเท็จจริงยังไม่รับกันว่า หน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินดังกล่าว ดังนั้นจึงเห็นว่าการไฟฟ้านครหลวงควรดำเนินการขออนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินเสียก่อนคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาที่การไฟฟ้านครหลวงขอหารือการไฟฟ้านครหลวงจึงได้มีหนังสือที่ กม.๑๕๒๗/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอระงับการพิจารณาปัญหาดังกล่าวไว้ก่อน หากมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป การไฟฟ้านครหลวงจึงจะขอทบทวนมาอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาการไฟฟ้านครหลวงได้มีหนังสือ ที่ กม.๒๗๘๗/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การไฟฟ้านครหลวงได้ติดต่อขอใช้พื้นที่บางส่วนใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ฝั่งธนบุรี จากกรุงเทพมหานครแล้ว ได้รับคำชี้แจงว่าบริเวณดังกล่าวยังอยู่ในความดูแลของกรมโยธาธิการ ดังนั้นการไฟฟ้านครหลวงจึงจำเป็นต้องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนปัญหาที่เคยหารือไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงซึ่งเมื่อสร้างและดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว หน่วยราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวจะอนุญาตให้หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นนำที่ดินที่ว่างหรือยังมิได้ใช้งาน ไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ และการไฟฟ้านครหลวง) แล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินที่เป็นปัญหานี้เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อสร้างและขยายทางหลวงตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงในท้องที่แขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี แขวงคลองต้นไทร และแขวงบางลำพูล่าง เขตคลองสาน แขวงบางรัก และแขวงยานนาวา เขตยานนาวากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐ อสังหาริมทรัพย์นั้นจึงอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือต้องใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง เมื่อได้มีการสร้างและขยายทางหลวงในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว บริเวณที่ได้จากการเวนคืนทั้งหมดจึงตกอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเขตทางหลวงต่อไป

สำหรับการขออนุญาตก่อสร้างสถานีย่อยของการไฟฟ้านครหลวงที่บริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ฝั่งธนบุรีนี้ เนื่องจากข้อ ๒[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้นิยามคำว่า “ทางหลวง” ว่า “...และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ฯลฯ... และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย” จึงเห็นได้ว่า เขตทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ มิได้หมายความเฉพาะทางหรือถนนที่ใช้ในการจราจรเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ฯลฯ... และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย ดังนั้น ตามกรณีที่หารือมานี้ที่ดินบริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจึงเป็นที่ดินใน “เขตทางหลวง” ซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ[๒] อาจอนุญาตให้ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเข้าใช้ได้ตามข้อ ๔๓[๓]

---

[๑] ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] ข้อ ๑๓ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง การแต่งตั้งนั้นจะจำกัดให้เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่งหรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่งก็ได้

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามข้อ ๑๓ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางหลวงสัมปทาน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

(๔) ประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

[๓] ข้อ ๔๓ ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสายวางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง ให้ทำความตกลงกับผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงแล้วจึงจะกระทำการนั้นได้

ในการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้ ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องค่าเช่าให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยเหตุนี้ หากการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินบริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชเพื่อสร้างสถานีย่อยแล้ว การไฟฟ้านครหลวงก็อาจขออนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงเพื่อกระทำการนั้นได้ตามข้อ ๔๓[๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยมิต้องย้อนไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอีก ส่วนการจะอนุญาตหรือไม่นั้นเป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงที่จะพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๙

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือกระทำผิดข้อตกลง ให้นำข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง การมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (คณะรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดินตามมาตรา ๕ (๑) เฉพาะพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีก ได้หรือไม่)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๓๓๘๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๐๑/๑๗๓๐๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ขอให้คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕[๑] (๗) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดินตามมาตรา ๕ (๑) เฉพาะพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยไม่ต้องเสนอ

---

[๑] มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(๒) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา ๑๑

(๓) พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้แนะนำส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่างๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิตและแนะนำเกษตรกรโดยตรง ในกรณีที่มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนด ต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้

(๕) พิจารณาวางระเบียบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดิน หรือคำขอให้ปรับปรุงดิน หรือที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๑๔

(๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

คณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบอีก ทั้งนี้ โดยให้การมอบหมายดังกล่าวมีผลรวมไปถึงการจำแนกประเภทที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณาจำแนกประเภทที่ดินไปแล้วแต่ยังไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย และเมื่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณาจำแนกประเภทที่ดินตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว ให้รายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งในเรื่องนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๕ (๑)[๒] แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบในการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ นั้น ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ไว้ แต่กลับมีข้อความระบุไว้ชัดว่าเมื่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๕ (๑) นี้แล้ว ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติไว้ด้วย และเมื่อพิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้แต่ประการใด ดังนั้น ปัญหาที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ฯ ได้เพียงใดหรือไม่ จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติของมาตรานี้เอง

มาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องการกำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นบทบังคับให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินต้องนำเสนอผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรานี้ด้วยตนเอง การที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีหน้าที่เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะให้การดำเนินการต่างๆ ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามมาตรา ๕ (๑)มีผลใช้บังคับ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

โดยมิให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินใช้อำนาจและหน้าที่ไปตามลำพัง นอกจากนั้น การกำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๑) นั้น มีลักษณะเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ วางหลักการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติด้วย โดยที่หน่วยงานอื่นนั้นมิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะกรรมการ ฯ กฎหมายจึงบัญญัติให้การกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติดังกล่าวจะต้องใช้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจสูงสุดในทางบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน เพราะการให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนี้จะเป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับไปปฏิบัติด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕ ทั้งมาตราแล้วจะเห็นได้ว่าในมาตรา ๕ (๑)นี้กำหนดเป็นบทบังคับไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ส่วนในมาตรา ๕ (๒) ถึง (๖) ไม่กำหนดให้ต้องขอรับความเห็นชอบแต่อย่างใดดังนั้น ถ้าจะให้มีการมอบอำนาจได้ตามความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วก็เท่ากับเป็นการให้คณะรัฐมนตรีไม่ต้องปฏิบัติตามบทบังคับที่กฎหมายกำหนด

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๕ (๗)[๓] ที่บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายนั้น มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินปฏิบัติการอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วตามมาตรา ๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) หาใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจที่กำหนดให้เป็นของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะตามมาตรา ๕ (๑) ไม่ เพราะการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อความในบทบัญญัติของมาตรา ๕ (๑) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดินตามมาตรา ๕ (๑) โดยไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบอีก

อนึ่ง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอให้การมอบอำนาจดังกล่าวมีผลรวมไปถึงการจำแนกประเภทที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณาจำแนกประเภทที่ดินไปแล้วแต่ยังไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๕ (๑) ด้วยนั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวก็เป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) ให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเช่นเดียวกัน จะต่างกันก็แต่เพียงกรณีนี้ เป็นการขอให้มอบอำนาจย้อนหลังให้เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓)พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่อาจมอบอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) สำหรับกรณีนี้ได้เช่นกัน โดยอาศัยเหตุผลเดียวกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๙

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๑/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ (กรณีที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๘๐๑(๔)/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องประสบปัญหาในการตีความข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. การเวนคืนที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๓๕๑ ของนางสังวาลย์ เณรรักษา ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้ถูกเวนคืนทั้งแปลงคงถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนคิดเป็นเนื้อที่ได้ประมาณ ๓ ไร่ แต่ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ระบุให้เวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าวหมดทั้งแปลงคิดเป็นเนื้อที่ได้ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๔๐ ตารางวา การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงขอหารือว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จะยึดถือหลักเกณฑ์ใดเป็นสำคัญระหว่างแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ กับบัญชีรายชื่อเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ และ

๒. สำหรับที่ดินแปลงที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ แต่ไม่มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว เวนคืนที่ดินแปลงดังกล่าวนั้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของ

---

[๑] มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ผู้แทนดังกล่าวว่า ในการเวนคืนที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๓๕๑ ของนางสังวาลย์ เณรรักษา ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น ปรากฏจากการรังวัดแนวเขตที่ดินที่ต้องเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าวว่า ที่ดินแปลงนี้มิได้ถูกเวนคืนทั้งแปลงคงถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนคิดเป็นเนื้อที่ได้ประมาณ ๓ ไร่ แต่ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้น ระบุจำนวนเนื้อที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา หมดทั้งแปลงคิดเป็นเนื้อที่ได้ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๔๐ ตารางวา ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมฯชี้แจงว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องการจะเวนคืนที่ดินภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ เท่านั้น จึงมีปัญหาว่าในการเวนคืนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา รายนี้ จะถือเอาแนวเขตตามแผนที่หรือตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัตินั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นการบังคับซื้อทรัพย์สินของบุคคลโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายนั้น เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓[๒]
ประกอบกับมาตรา ๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และมาตรา ๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบ

---

[๒] มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

[๓] มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และ

ตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายเวนคืนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา แล้วเห็นว่า การเวนคืนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา รายนี้ จะต้องถือเอาที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ เป็นที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ส่วนที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา ที่อยู่นอกแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินั้นหาได้ถูกเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีสาระสำคัญบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่า เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะเวนคืนแล้วให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องมีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น ส่วนบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนนั้นหาได้บังคับว่าต้องระบุเนื้อที่ที่ต้องเวนคืนด้วยไม่ ฉะนั้น จึงต้องถือว่าที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้ความจากผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมฯ ว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องการเวนคืนที่ดินภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ ซึ่งคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่เท่านั้น จึงเห็นว่าที่ดินของนางสังวาลย์ เณรรักษา ที่ถูกเวนคืนซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ นั้น ก็ตรงตามความต้องการของการนิคมอุตสาหกรรมฯ แล้ว ส่วนที่ดินนอกแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่มีความประสงค์จะใช้เพื่อกิจการของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาในส่วนนี้ต่อไป

สำหรับปัญหาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ในข้อ ๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วได้ความว่า ที่ดินทุกแปลงที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่เป็นปัญหาอยู่นี้ มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติโดยครบถ้วน ไม่ปรากฏว่ามีที่ดินแปลงที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติแปลงใดไม่มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติแม้แต่รายเดียว ดังนั้น ข้อหารือของการนิคม

ให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

อุตสาหกรรมฯ ในข้อ ๒ นี้ จึงเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวกับที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๓๕๑ ของนางสังวาลย์ เณรรักษา แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาเรื่องนี้เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานว่า ปัญหาที่ว่าที่ดินแปลงที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่มีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเวนคืนที่ดินนั้นได้หรือไม่ นั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เคยหารือปัญหาดังกล่าวนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๘๐๑/๘๙๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๘ ครั้งหนึ่งแล้ว มีใจความว่า ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ พบว่ามีที่ดินที่ตกสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนดังกล่าวจำนวน ๗ แปลง เนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๕๖ ตารางวา ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปรากฏชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ และการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การนิคมอุตสาหกรรมฯจึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับครอบคลุมถึงที่ดินที่ตกสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๗ แปลงนั้นหรือไม่ เพียงใด ซึ่งปัญหาในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ให้ความเห็นไว้แล้วตามบันทึก เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗[๕] ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวให้การนิคมอุตสาหกรรมฯทราบแล้วตามหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ เมื่อปัญหาที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ หารือมาในครั้งหลังนี้ มีปัญหาในประเด็นอย่างเดียวกันกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้ให้ความเห็นไว้แล้วจึงไม่จำต้องให้ความเห็นอีก

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[๕] ส่งพร้อมหนังสือนำส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๙

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๒๙

บันทึก
เรื่อง การนำที่ดินที่เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ที่เวนคืน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร (อฉก.)๐๙๐๖/๔๕๓๙ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๑๖ ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บริเวณหนองงูเห่าเพื่อดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ แต่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเป็นที่ตั้งโครงการเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ และคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๙ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการจัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑. หากมูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ จะใช้พื้นที่บริเวณหนองงูเห่าเพื่อจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเดิมหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิม

๒. หากมีการสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ในบริเวณดังกล่าวแล้วมูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ จะสร้างที่พักอาศัยเพื่อให้เอกชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่าได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการบินพาณิชย์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการแรกที่ว่า การนำที่ดินในแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๑๖ ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯจะต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับเดิม หรือตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนฉบับเดิม นั้น เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนที่ดินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางโฉลง ฯลฯ เพื่อก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ (หนองงูเห่า) แล้ว รัฐก็มีความผูกพันที่จะต้องสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ นั้น จึงเป็นการมิได้ใช้ที่ดินเพื่อการ

ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนดังกล่าว แต่การที่จะนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการอื่น จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๓[๑] วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๓ วรรคห้า[๒] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนการนำที่ดินในกรณีนี้ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ตามข้อหารือ นั้น จะเป็นการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๓ วรรคสาม หรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งในชั้นนี้ยังมีไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้

สำหรับปัญหาว่าการนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯจะต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับเดิมนั้น เห็นว่ากระทำไม่ได้ทั้งสองประการ ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.

---

[๑] มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครองครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตที่ดินนั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๑๐[๔] วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่[๕] ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นใช้บังคับ จึงเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ดินที่เป็นปัญหานี้เสร็จสิ้นสมบูรณ์โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แล้วตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นใช้บังคับ หากตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิม กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต้องกลับคืนไปสู่เจ้าของเดิม และการที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิมก็เห็นว่าไม่อาจกระทำได้เพราะจะเป็นการผิดหลักการในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ฉบับเดิม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๓๓ วรรคห้า[๖] บัญญัติว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม[๗] และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีตามที่หารือมา ถ้าการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนนี้ไปจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม ก็จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเช่นนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนสำหรับใช้เพื่อการหนึ่งไปใช้เพื่อการอื่นตามมาตรา ๓๓ วรรคห้า ดังนั้น มูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งเป็นเอกชนมิใช่รัฐ จะเป็นผู้ใช้ที่ดินดังกล่าวสำหรับจัดสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ หาได้ไม่

---

[๔] มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก บรรดาการจำนองบุริมสิทธิ์ หรือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้น เป็นอันสิ้นสุดลง แต่สิทธิของผู้รับผลประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทดแทนนั้นยังคงมีอยู่ แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทดแทนนั้นภายในหนึ่งเดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ หรือถ้าเงินทดแทนนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลังก็ต้องร้องของเสียก่อนวันนั้น

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

[๕] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลหรือทบวงการเมืองอื่นหรือบุคคลผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ที่ได้รับอำนาจให้กระทำหรือควบคุมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เมื่อมูลนิธิเฉลิมพระเกียรติฯ ไม่อาจใช้ที่ดินดังกล่าวสำหรับสร้างเมืองเฉลิมพระเกียรติฯ ได้แล้ว ปัญหาประการที่สองก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๙

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๒/๒๕๒๙

บันทึก
เรื่อง ผลใช้บังคับของประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตาม มาตรา ๕๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๒๓๙๖ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๙ วรรคสอง[๑] เกี่ยวกับผลการบังคับใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า บริษัทนวเคหะกิจ จำกัด ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึกแถว ๔ ชั้น จำนวน ๑๕ ห้อง และตึกแถว ๓ ชั้น จำนวน ๘๒ ห้อง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย ที่ซอยแสงจันทร์ ถนนเจริญกรุง แขวงทุ่งวัดดอน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๕๘,๑๑๐๕,๑๑๐๖ และ ๓๓๕๕ โดยยื่นที่สำนักงานเขตยานนาวา เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๙ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ แขวงทุ่งวัดดอน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๑๐๑ ตอนที่ ๑๖๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ และแบบแปลนแผนผังของอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวอันเป็นการต้องห้ามมิให้ทำการก่อสร้างตามมาตรา ๖๐ และในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ บริษัทฯได้มีหนังสือที่ นค./๑/๕/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๙ ถึงผู้อำนวยการเขตยานนาวา มีใจความโดยสรุปว่า กรุงเทพมหานครจะกันแนวเขตที่ดินของบริษัทฯให้เป็นไปตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้โดยอาศัยประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ เนื่องจากมิได้มีข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือ

---

[๑] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่มีการประกาศไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้วให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นอันยกเลิก

ในกรณีที่มีการประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปอีกเป็นเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มีประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น และให้สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารจัดทำแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

กฎกระทรวงออกมารองรับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ ทำให้ประกาศนั้นต้องยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ หมวด ๑ มาตรา ๑๓

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง น่าจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้ตลอดไป โดยไม่จำต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎกระทรวงมารองรับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพราะมิใช่ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๑๓ แต่เมื่อบริษัท ฯ ได้มีหนังสือโต้แย้งมาเช่นนี้ กรณีจึงยังเป็นปัญหาในการตีความว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๓ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑ ซึ่งเป็นบททั่วไปจะมีผลทำให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ ด้วยหรือไม่ และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความข้อกฎหมาย ประกอบกับการที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวออกใช้บังคับแล้ว หากไม่มีการเวนคืนที่ดินซึ่งตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้กำหนดให้เป็นถนนแล้ว ก็อาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินได้ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติและจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แบ่งสาระในรายละเอียดของเนื้อหาออกเป็น ๙ หมวด ซึ่งบทบัญญัติในแต่ละหมวดจะมีความสมบูรณ์และลักษณะพิเศษอยู่ในตัวเองแล้ว หากมีความจำเป็นจะต้องนำบทบัญญัติในมาตราอื่นมาใช้บังคับ หรือเมื่อมีการอ้างอิงถึงมาตราอื่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา ๒๗[๒] การพิจารณาคำขออนุญาตต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ และในกรณีฝ่าฝืนมาตรา ๖๐[๓] กฎหมายก็บัญญัติให้นำความในมาตรา

---

[๒] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๗ ในการตรวจพิจารณาคำขอตามมาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ได้ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๒๖ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลนรายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในสามสิบวัน แต่ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญผิดจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นการยื่นคำขอใหม่และให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป

[๓] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๐ เมื่อมีประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้วห้ามผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนดใน

๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เป็นต้น สำหรับในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้นั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้[๔] ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้พร้อมทั้งระบุให้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕๖) และภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ห้ามมิให้ก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ (มาตรา ๕๗) และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ โดยเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งจะเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้ประกาศว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ (มาตรา ๕๘) ในกรณีที่มีประกาศว่าไม่มีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ก็ให้การห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งนั้นเป็นอันยกเลิกไป (มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่มีการประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปอีก ๖๐ วันนับแต่วันที่มีประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น และให้รัฐมนตรีประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น (มาตรา ๕๙ วรรคสอง) ผลของการใช้บังคับประกาศใช้แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง ก็คือห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนดในแผนผังนั้น (มาตรา ๖๐) ซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวก็ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ (มาตรา ๖๑)

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวด ๗ เขตเพลิงไหม้ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ไว้เป็นพิเศษเป็นขั้นตอนและสมบูรณ์อยู่ในตัวเองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนมาตรา ๑๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น

แผนผังนั้น และบรรดาใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่ได้ออกไว้ก่อนวันประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ซึ่งขัดกับแผนผังดังกล่าวให้เป็นอันยกเลิก

ให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

[๔] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“เขตเพลิงไหม้” หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อภายในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มีเจตนารมณ์เป็นการห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด ในกรณีปกติธรรมดา ไม่ใช่กรณีที่เกิดเพลิงไหม้ซึ่งมีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษเป็นขั้นตอนและสมบูรณ์อยู่ในตัวเองตามมาตรา ๕๖ ถึงมาตรา ๖๒ ดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น จะนำมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดเพลิงไหม้มิได้ ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง จึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๙

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนเวนคืนที่ดินสร้างถนนช่วงถนนสี่พระยาถึงถนนสุรวงศ์

(ปัญหาตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ และข้อ ๗๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๑๓๕๒๒ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงสี่พระยา และแขวงสุริยวงศ์ เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มีที่ดิน ๕๔ แปลง อาคารสิ่งปลูกสร้าง ๗๐ เลขหมาย อยู่ภายในแนวเขตที่จะเวนคืน และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๘ กำหนดให้ทางหลวงที่จะสร้างเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน

ต่อมาคณะกรรมการเวนคืนฯ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ได้ประชุมพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินและอาคารที่ถูกแนวถนนตัดผ่านและเชิญเจ้าของที่ดินและอาคารมาเจรจาทำความตกลงค่าทดแทน ซึ่งมีเจ้าของที่ดินและอาคารยินยอมตกลงราคาค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดแล้วเป็นจำนวน ๔๔ ราย และกรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนให้ไปแล้ว เจ้าของที่ดินหลายรายได้ดำเนินการรังวัดแบ่งหักที่ดินและจดทะเบียนให้เป็นสาธารณประโยชน์ไปบ้างแล้ว และบางรายได้รื้อถอนขนย้ายอาคารพ้นเขตเวนคืนไปแล้วเช่นกัน อนึ่ง กรุงเทพมหานครได้เริ่มจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินแนวถนนสายดังกล่าวก่อนหน้าที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนดังกล่าวประกาศใช้บังคับโดยวิธีเจรจาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์แบบธรรมดาทั่ว ๆ ไปกับเจ้าของทรัพย์สินในแนวถนนที่จะตัด ซึ่งเป็นแนวถนนโครงการสายเหนือ-ใต้ มานานกว่า ๒๐-๓๐ ปี ในระหว่างที่จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินไปตามโครงการเดิมนั้น กรุงเทพมหานครก็ได้เสนอออกพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไปด้วยในเวลาเดียวกัน และพระราชกฤษฎีกาฯ ได้ประกาศมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๘ การดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงได้ดำเนินการไปตามขอบเขตของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกอบกับอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ เรื่องทางหลวงมาจนถึงปัจจุบัน

นายชูเชิด รักตะบุตร์ ผู้รับมอบอำนาจจากนายณัฐ รักตะบุตร์ เจ้าของที่ดินโฉนดที่ ๒๐๓๕ เลขที่ดิน ๑๑๒ เนื้อที่ตามโฉนด ๒๖๔ ตารางวา มีเนื้อที่ที่อยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา ฯ พ.ศ.๒๕๒๘ ดังกล่าว ประมาณ ๓๓.๑ ตารางวาได้ร้องเรียนต่อผู้ว่า

ราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้อ้างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งมีใจความสำคัญว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักกับค่าทดแทน" และมีมติว่า ที่ดินของผู้ร้องเมื่อได้หักค่าของความเจริญขึ้นแล้วเป็นเหตุให้ไม่ได้รับค่าทดแทนโดยพิจารณาว่าที่ดินของผู้ร้องและของผู้อื่นบางรายหลังจากถูกเวนคืนแล้วยังมีที่ดินเหลือมากกว่าที่ถูกเวนคืน จึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้ และผู้ร้องกล่าวอ้างว่าที่ดินของเลิศ-สินมูลนิธิ ซึ่งมีสองโฉนดติดกันรวมเนื้อที่ ๔๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่คนละฝั่งซอยกับที่ดินผู้ร้องและมีเนื้อที่อยู่ในเขตเวนคืน ๑๙๙ ตารางวา จึงยังมีที่ดินเหลืออีก ๒๕๗ ตารางวา แต่คณะกรรมการเวนคืนฯ ก็มีมติให้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เลิศสินมูลนิธิซึ่งไม่เป็นธรรม

กรุงเทพมหานครชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบเรื่องว่า การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในแนวถนนสายดังกล่าวดำเนินมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาฯ โดยคณะกรรมการเจรจาค่าทดแทนที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ในแนวถนนโครงการจากถนนพระรามที่ ๑ ถึงถนนจรัสเมือง และจากถนนสี่พระยาถึงถนนสุรวงศ์ เขตปทุมวันและเขตบางรักได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ ๒๐๓๕ เลขที่ดิน ๑๑๒ ของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์๒๕๒๘ ตามตำแหน่งที่ตั้งที่ดินในท้องที่แขวงสี่พระยา เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้กำหนดเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๗ ในราคาตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ติดต่อเจรจาเรื่องค่าทดแทนกับเจ้าของที่ดิน (ผู้ร้อง) แล้ว ไม่อาจตกลงกันได้ การจ่ายเงินค่าทดแทนจึงยังไม่ได้ดำเนินการ แต่ได้เจรจาทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินรายอื่นต่อไป เพราะจำเป็นต้องตัดถนนเชื่อมแนวเดียวกันระหว่างถนนมหานครกับถนนมเหสักข์ซึ่งเจ้าของที่ดินหลายรายได้ตกลงและรับค่าทดแทนพร้อมแบ่งแยกที่ดินให้เป็นถนนไปตามสัญญาระหว่างกรุงเทพมหานครกับเจ้าของที่ดินแต่ละราย ต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ.๒๕๒๘ ประกาศและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๘ กับได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ถนนสายตามพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว เป็นทางหลวงเทศบาลที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ด้วย คณะกรรมการเวนคืนฯ และเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องได้ประชุมพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนทรัพย์สินในแนวเขตเวนคืนตามที่ได้สำรวจแต่ละรายแล้ว โดยพิจารณากำหนดที่ดินที่ถูกถนนตัดผ่านเป็นรายแปลง อาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นรายเลขหมาย สำหรับที่ดินของผู้ร้อง คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ประชุมพิจารณาเมื่อคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๒๙ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ เรื่องที่ ๕.๗ แก้ไขเมื่อคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๒๙ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๙ เรื่องที่ ๓ มติที่ประชุมมีดังนี้

"....คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินแล้วเห็นว่าเมื่อตัดถนน (กว้าง ๒๐ เมตร) ที่ดินส่วนที่เหลือด้านตัดถนนใหม่จะมีหน้าที่ดินติดถนนตลอดแนวถนนที่ตัดผ่าน ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่ใช้ประโยชน์ได้มาก ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีค่าสูงเป็นพิเศษ ซึ่งที่ดินแปลงนี้ก่อนตัดถนนตั้งอยู่ในตำแหน่งที่ดินอยู่ในเกณฑ์ตามราคาประเมินตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท (สามหมื่นห้าพันบาทถ้วน) เมื่อคำนวณค่าทดแทนเนื้อที่ถูกตัดถนนประมาณ ๓๓.๑ ตารางวา แล้ว เป็นเงิน ๑,๑๕๘,๕๐๐ บาท (หนึ่งล้านหนึ่งแสนห้าหมื่นแปดพันห้าร้อยบาทถ้วน) ส่วนที่ดินส่วนที่เหลือจะมีราคาประเมินไม่น้อยกว่าตารางวาละ ๖๕,๐๐๐ บาท (หกหมื่นห้าพันบาทถ้วน) โดยเปรียบเทียบกับราคาประเมินที่ดินในปัจจุบันที่ติดกับถนนสี่พระยาหรือถนนสุรวงศ์ ตารางวาละ ๖๕,๐๐๐ บาท (หกหมื่นห้าพันบาทถ้วน) ฉะนั้น ค่าของที่ดินส่วนที่เหลือราคาจะเพิ่มขึ้นเท่ากับ ๖๕,๐๐๐ บาท ลบด้วย ๓๕,๐๐๐ บาท เป็นราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ที่ดินส่วนที่เหลือเนื้อที่ ๒๓๐.๙๐ ตารางวา คิดเป็นเงิน ๖,๙๒๗,๐๐๐ บาท เจ้าของที่ดินได้ประโยชน์มากกว่าค่าทดแทนที่จะได้รับจากการตัดถนน คณะกรรมการเวนคืนฯ มีมติให้นำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทนที่จะได้รับแล้วเกลื่อนกลืนกัน จึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินแปลงนี้"

สำหรับที่ดินของเลิศ-สินมูลนิธิ โฉนดที่ ๒๐๕๓ เลขที่ ๘๒ เนื้อที่ตามโฉนด ๒๓๐ ตารางวา ถูกเวนคืนประมาณ ๑๙๙ ตารางวา ทิศเหนือติดที่ดินทรัพย์สินส่วนพระองค์ โฉนดที่ ๒๑๔๒ เลขที่ดิน ๗๖ และที่ของนายทองคำ เตวิทย์ โฉนดที่ ๙๓๒๓ เลขที่ดิน ๔๔๕ ทิศตะวันออกติดกับที่ดินของเลิศ-สินมูลนิธิ โฉนดที่ ๒๐๕๔ เลขที่ดิน ๑๑๐ ทิศใต้จดทางสาธารณประโยชน์ (ซอยสะพานยาว) ทิศตะวันตกจดทางสาธารณะ (ทางเดิน) คณะกรรมการเวนคืน ฯ ได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้เมื่อคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องที่ ๕.๑ ในราคาตารางวาละ ๓๕,๐๐๐ บาท (สามหมื่นห้าพันบาทถ้วน) ส่วนที่อยู่ติดกับถนนรถยนต์เข้าถึง และ ๑๕,๐๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นห้าพันบาทถ้วน) ส่วนที่ห่างเขตถนนเดิมจากระยะ ๔๐.๐๐ เมตร ตามราคาประเมิน ฯ โดยได้พิจารณาสภาพที่ดินแปลงนี้ว่าถูกตัดถนนผ่านกลางแปลงเหลือเศษทั้งสองฝั่งถนนเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง ใช้ประโยชน์ในส่วนที่เหลือไม่ได้เท่าที่ควรทำให้ส่วนที่เหลือของที่ดินแปลงนี้ลดน้อยถอยค่าลง ควรให้ค่าทดแทนตามราคาประเมินฯ ตามที่ที่ดินตั้งอยู่ตามบัญชีราคาประเมินฯ และได้กำหนดราคาค่าทดแทนให้ดังกล่าวข้างต้น พร้อมกับให้เชิญมาเจรจาทำความตกลงเรื่องค่าทดแทน เลิศสินมูลนิธิ ได้มอบหมายให้ตัวแทนมาเจรจาทำความตกลงเรื่องค่าทดแทน ทำสัญญา และรับเงิน ซึ่งสามารถทำความตกลงกันได้โดยยอมรับราคาค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนด ต่อมานายชูเชิด รักตะบุตร์ ตัวแทนเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาค่าทดแทนของคณะกรรมการเวนคืนฯ ที่เห็นว่าที่ดินของผู้ร้องมิต้องได้รับค่าทดแทนดังกล่าวข้างต้นแล้ว และได้ร้องเรียนพาดพิงถึงที่ดินของเลิศ-สินมูลนิธิว่าเหตุใดคณะกรรมการเวนคืนฯ จึงจ่ายค่าทดแทนให้ ผู้ร้องอ้างว่าที่ดินของเลิศ-สินมูลนิธิ แปลงที่ถูกเวนคืนยังมีอีกแปลงอยู่ติดต่อเป็นผืนเดียวกัน แม้จะเป็นคนละ

โฉนดกันแต่ก็เป็นเจ้าของเดียวกัน ควรได้นำเนื้อที่โฉนดแปลงที่ไม่ถูกเวนคืนตัดถนนมาคิดคำนวณด้วยเพราะว่าที่ดินส่วนที่เหลือค่าของที่ดินสูงขึ้น ได้รับประโยชน์จากการตัดถนนในทำนองเดียวกับที่ดินของผู้ร้องซึ่งเป็นโฉนดแปลงเดียวเหลือที่ดินจากถูกตัดถนนมาก และคณะกรรมการเวนคืนฯ ได้หักค่าความเจริญแล้วไม่จ่ายค่าทดแทนให้

กรณีที่ดินถูกตัดถนนสายนี้ เจ้าของเดียวกันแต่มีหลายแปลงติดต่อกันอีกรายหนึ่งที่คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้พิจารณาค่าทดแทนเป็นรายแปลงแล้วกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะแปลงที่ถูกเวนคืนหมดทั้งแปลง ส่วนแปลงที่ถูกเวนคืนไม่หมดแต่มีเนื้อที่เหลือมากประมาณราคาแล้ว ส่วนที่เหลือได้รับประโยชน์จากการตัดถนนและมีค่าสูงขึ้นเป็นพิเศษ คณะกรรมการเวนคืนฯ มีมติว่าไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้เป็นที่ดินของนายบุญช่วย อัศวินใจเพชร ตั้งอยู่ติดถนนสี่พระยา รวม ๓ แปลง คือ โฉนดที่ ๔๕๙๖, ๓๓๓๒ และ ๒๐๙๘ เลขที่ดิน ๒๔๙, ๒๐๙ และ ๒๑ เนื้อที่ดินตามโฉนด ๑๑,๑๑๖,๑๑๓ ตารางวา ถูกเวนคืนทั้งแปลง, ทั้งแปลง, ๒๘.๓ ตารางวา ตามลำดับ เฉพาะแปลงโฉนดเลขที่ ๒๐๙๘ เลขที่ดิน ๒๑ คณะกรรมการเวนคืนฯ มีมติไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้ตามที่กล่าวแล้ว

กรุงเทพมหานครจึงขอปรึกษาและขอคำแนะนำว่า

๑. ตามเรื่องราวที่เรียนข้างต้น กรุงเทพมหานครได้กำหนดค่าทดแทนที่ดินถูกเวนคืนเป็นรายแปลงตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นจะชอบด้วยเหตุผลในข้อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่ และผู้ร้อง นายชูเชิด รักตะบุตร์ ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่เวนคืน ฯ มาดังกล่าว โดยที่มิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือมีส่วนได้เสียในที่ดินของเลิศสินมูลนิธิ ข้อร้องเรียนจะมีผลกระทบต่อที่ดินรายของเลิศ-สินมูลนิธิหรือข้อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้โดยที่เลิศ-สินมูลนิธิ มิได้โต้แย้งในค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดให้แต่อย่างใด และคณะกรรมการเวนคืนฯ มิได้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นสำหรับที่ดินแปลงโฉนดที่ ๒๐๕๔ เลขที่ดิน ๑๑๐ ดังกล่าวด้วย

๒. ที่ดินถูกเวนคืนรายของเลิศ-สินมูลนิธิ โฉนดที่ ๒๐๕๓ เลขที่ดิน ๘๒ที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดราคาค่าทดแทนให้แล้วตามหลักเกณฑ์กำหนดค่าทดแทนเป็นรายแปลงและทำความตกลงกันได้แล้วนั้น จำเป็นต้องนำที่ดินอีกแปลงที่ติดต่อเป็นผืนเดียวกันของเลิศสินมูลนิธิ ซึ่งมิได้ถูกเวนคืนด้วย มารวมเนื้อที่เพื่อคำนวณคิดหักค่าความเจริญที่สูงขึ้นเป็นพิเศษหรือไม่ ในกรณีที่กรุงเทพมหานครเวนคืนตัดถนนผ่านดังกล่าวแล้ว ถ้าไม่นำมารวมกับแปลงที่ถูกเวนคืนเพื่อคำนวณหักค่าทดแทนที่จะสูงขึ้นเป็นพิเศษเมื่อตัดถนน จะชอบด้วยเหตุผลตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดไปแล้วหรือขัดต่อข้อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่

๓. คณะกรรมการเวนคืนพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินถูกเวนคืนเป็นรายแปลง โดยเฉพาะที่ดินรายของนายบุญช่วย อัศวินใจเพชร รวม ๓ แปลงติดต่อเป็นผืนเดียวกัน ถูกเวนคืนหมดทั้งแปลง รวม ๒ โฉนด ให้ค่าทดแทน ส่วนแปลงที่ ๓ มีเนื้อที่มาก (๑๓๖ ตารางวา) ถูกเวนคืนเพียงเล็กน้อย (๒๘.๓ ตารางวา) ที่ดินส่วนที่เหลือจากเวนคืนได้รับ

ค่าความเจริญสูงขึ้นเป็นพิเศษ คณะกรรมการเวนคืนฯ พิจารณาหักค่าความเจริญขึ้นเฉพาะแปลงนี้แล้วเกลี่อนกลืนกัน มิต้องให้ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแก่เจ้าของที่ดิน การพิจารณาของคณะกรรมการเวนคืนฯ ดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. กรณีตามข้อหารือมีข้อเท็จจริงว่า ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงสี่พระยา และแขวงสุริยวงศ์ เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ เพื่อก่อสร้างทางหลวงเทศบาลเชื่อมระหว่างถนนสี่พระยาและถนนสุรวงศ์ โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๘ กำหนดให้ทางหลวงสายนี้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๖[๑] แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่๒๙๕ ฯ ได้ แต่ก่อนที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืน ฯ เพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ

---

[๑] ข้อ ๖๖ ในกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมาใช้บังคับ และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการใดๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ยินยอมให้เข้าครอบครองก่อนกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเข้าดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดแจ้งความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าดำเนินการได้

หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามข้อ ๖๗[๒] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ซึ่งในกรณีของเจ้าของที่ดินบางรายคณะกรรมการเวนคืนฯ ไม่กำหนดค่าทดแทนให้เพราะเห็นว่าที่ดินที่เหลืออยู่ของเจ้าของที่ดินรายนั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเวนคืน จึงมีการร้องเรียนว่าคณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดค่าทดแทนโดยไม่เป็นธรรม กรุงเทพมหานครจึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ได้ปฏิบัติไปชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า ข้อหารือของกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง ซึ่งการเวนคืนจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕) และในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงไม่มีบัญญัติไว้ ข้อ ๖๓[๓] แห่งกฎหมาย

---

[๒] ข้อ ๖๗ ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทดแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทน แต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้น ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดียังศาลตามวรรคสองไม่เป็นเหตุให้การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือการขนย้ายทรัพย์สินต้องสะดุดหยุดลง

[๓] ข้อ ๖๓ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

ดังกล่าวได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับการกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๗๔ (๑)[๔] ให้จ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน และตามข้อ ๗๖ (๑) [๕] ให้กำหนดค่าทดแทนเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน แต่ในกรณีที่มีทรัพย์สินเหลือจากการเวนคืน ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ มิได้กำหนดไว้ ดังนั้นโดยผลของข้อ ๖๓ จึงต้องนำมาตรา ๑๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ มาใช้บังคับ กล่าวคือ ในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน ต้องพิจารณาด้วยว่าที่ดินที่เหลืออยู่ของเจ้าของที่ดินรายนั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเวนคืนหรือไม่

๓. การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการกำหนดเพื่อชดเชยกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน ฉะนั้นโดยปกติการพิจารณากำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินจึงพิจารณาเฉพาะที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนเท่านั้น โดยนำราคาของที่ดินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันที่มีพระราชกฤษฎีกามาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทน แต่ในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง และมีปัญหาที่ต้องพิจารณา

---

[๔] ข้อ ๗๔ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่

(๑) เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] ข้อ ๗๖ เงินค่าทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ แล้ว ให้กำหนดเท่าราคาของทรัพย์สินตามราคาธรรมดาที่ซื้อขายในท้องตลาดในวันดังต่อไปนี้

(๑) ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นว่านั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๑๔ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของตามมาตรา ๑๑ นั้น ถ้าไม่มีบัญญัติเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดเป็นเฉพาะแล้ว ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๖ ทั้งนี้ ให้นำราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ สภาพ และทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับใช้เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนทรัพย์สินแต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นลดน้อยถอยราคาลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันลดน้อยถอยราคาลงนั้นด้วย

ถ้าเจ้าของอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนซึ่งต้องเวนคืนนั้น หรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับการเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินหรือโรงเรือน ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับการเสียหายนั้นด้วย

ว่า ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ ได้มีบัญญัติไว้เป็นพิเศษในข้อ ๗๗[๗] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ให้นำที่ดินนอกเขตที่ห้ามจำหน่ายตามข้อ ๖๙[๘] ซึ่งเป็นของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและติดต่อเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนมาประกอบการพิจารณาด้วย ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่การเวนคืนทำให้มีทรัพย์สินเหลืออยู่และการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืนได้ทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษ ถ้าเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมีที่ดินอีกแปลงหนึ่งอยู่นอกเขตเวนคืนภายในระยะ ๑๐๐ เมตรจากแนวสำรวจ แต่ติดต่อเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืน ในการกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินรายนั้น จะต้องนำที่ดินแปลงที่ติดต่อกัน แต่มิได้ถูกเวนคืนมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดิน โดยจะต้องนำราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๖๙ ประกอบกับข้อ ๗๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ

๔. เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นประกอบกับข้อหารือของกรุงเทพมหานครแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า

ปัญหาประการแรกที่หารือมานั้น เห็นว่าแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็น คือ

(ก) ปัญหาในประเด็นแรกที่ว่า การที่กรุงเทพมหานครกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นรายแปลงตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯ ได้ดำเนินการไปแล้ว จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า

---

[๗] มาตรา ๗๗ ในการคำนวณเงินค่าทดแทนซึ่งจะต้องให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ถ้ามีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้นำที่ดินนอกเขตที่ห้ามจำหน่ายตามข้อ ๖๙ ซึ่งเป็นของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและติดต่อเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนมาประกอบการพิจารณาด้วย แม้ว่าที่ดินนั้นจะได้จำหน่ายไปแล้วภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง แล้วแต่กรณี ใช้บังคับ

[๘] ข้อ ๖๙ ในระหว่างเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ และเมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ปักหลักแนวสำรวจแล้วห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในระยะหนึ่งร้อยเมตรจากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้างจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยการขายแลกเปลี่ยน ให้หรือโดยประการอื่น จำนอง หรือให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อได้จัดให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นของรัฐ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ นอกจากการได้กรรมสิทธิ์ตามข้อ ๗๓ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกาศงดเว้นภายในเวลาอันสมควร ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ต้องขออนุญาตตามวรรคหนึ่ง การประกาศจะประกาศข้างหนึ่งหรือตอนใดตอนหนึ่งของแนวสำรวจ หรือตลอดทั้งแนวสำรวจนั้นก็ได้

ในการคำนวณเงินค่าทดแทนซึ่งจะต้องให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ถ้ามีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้นหรือไม่ และถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมีที่ดินแปลงอื่นอยู่ภายในระยะหนึ่งร้อยเมตรจากแนวสำรวจที่มิได้ถูกเวนคืนด้วย แต่อยู่ติดต่อเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้ว ก็จะต้องนำที่ดินแปลงอื่นที่มิได้ถูกเวนคืนและอยู่ติดต่อเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น มาพิจารณาในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินด้วย มิใช่พิจารณาเป็นรายแปลง ทั้งนี้ ตามข้อ ๗๗[๙] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ

(ข) ปัญหาในประเด็นที่สองที่ว่า การที่เจ้าของที่ดินรายใดมิได้โต้แย้งเรื่องค่าทดแทนที่คณะกรรมการเวนคืนฯ กำหนดให้ ถ้าภายหลังได้มีการร้องเรียนพาดพิงไปถึงการกำหนดค่าทดแทนที่ดินรายดังกล่าว การร้องเรียนนั้นจะมีผลกระทบต่อการจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินรายนั้นหรือไม่นั้น เห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น แม้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายใดจะมิได้โต้แย้งเรื่องการกำหนดค่าทดแทนในส่วนที่ตนจะได้รับก็ตาม แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รายนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการเวนคืนฯ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

สำหรับปัญหาประการที่สอง เกี่ยวกับที่ดินของเลิศ-สินมูลนิธินั้นได้ให้ความเห็นไว้ในปัญหาประการแรก (ก) แล้ว

ปัญหาประการที่สาม เกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนรายนายบุญช่วยอัศวินใจเพชร รวม ๓ แปลงติดต่อกัน ซึ่งคณะกรรมการเวนคืนฯ คำนวณค่าทดแทนให้เป็นรายแปลงแยกต่างหากจากกันนั้น ปรากฏจากเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการเวนคืน ฯ ครั้งที่ ๕/๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ระเบียบวาระที่ ๕ ซึ่งส่งมาประกอบการพิจารณาว่า นายบุญช่วย อัศวินใจเพชร ได้โต้แย้งในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนว่า เนื่องจากที่ดินทั้งสามแปลงเป็นของเจ้าของรายเดียวกัน การกำหนดค่าทดแทนจึงควรจะคิดรวมเป็นผืนเดียว และได้โต้แย้งจำนวนค่าทดแทนที่กำหนดให้สำหรับบริเวณที่ดินที่ตั้งอยู่ในหน่วยต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นโดยถือระยะทางวัดจากถนนสี่พระยาเข้าไปเป็นเกณฑ์ ในเรื่องนี้เห็นว่า ในส่วนที่เป็นปัญหาว่าที่ดินตอนใดควรได้รับค่าทดแทนตารางวาละเท่าใดนั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งกรรมการร่างกฎหมายไม่อาจรับวินิจฉัยให้ ส่วนปัญหาว่ากรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนหลายแปลงติดต่อกันเป็นของเจ้าของรายเดียว การกำหนดค่าทดแทนจะต้องกำหนดเป็นรายแปลงแยกต่างหากจากกันหรือกำหนดรวมไปโดยถือว่าเป็นที่ดินผืนเดียวนั้น เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงมีลักษณะพิเศษกว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีอื่น คือ ตามปกติที่ดินที่ถูกทางหลวงตัดผ่านจะมีราคาสูงขึ้นโดยทั่วไป ดังนั้นการกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินกฎหมายจึงคำนึงถึงเรื่องนี้เป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากข้อ ๗๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

---

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ถ้ามีปัญหาต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นหรือไม่ แม้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนจะมีที่ดินอยู่นอกเขตเวนคืน แต่ถ้าที่ดินนั้นติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินที่ถูกเวนคืนก็ให้นำมาพิจารณาประกอบในการคำนวณค่าทดแทนด้วย หลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินสำหรับการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงจึงน่าจะเป็นว่า ในกรณีที่ดินหลายแปลงติดต่อกันของเจ้าของที่ดินรายเดียวซึ่งมีบางส่วนอยู่ในเขตเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนจะต้องกำหนดโดยถือว่าเป็นที่ดินผืนเดียว และคำนวณว่าที่ดินส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้นเป็นเศษหรือไม่ และเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่ถูกเวนคืนแล้ว สามารถนำราคาที่สูงขึ้นมาหักกับค่าทดแทนที่คำนวณได้ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ได้หรือไม่ เพียงใดด้วย ฉะนั้นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้แก่นายบุญช่วย อัศวินใจเพชร โดยพิจารณาเป็นรายแปลงแยกกันจึงเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๓๘/๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ (ปัญหาการร่วมลงทุนกับบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด โดยการนำที่ดินมาคำนวณเป็นราคาลงทุนจะขัดต่อวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๖ หรือไม่)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๘๐๑(๔)/๒๒๕๑ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด ได้มีหนังสือแสดงความจำนงขอเข้าร่วมในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยขอใช้ที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งโรงงานผลิตแทนทาลั่มการนิคมอุตสาหกรรมฯ ใคร่ขอเรียนหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าในการประกอบกิจการผลิตแทนทาลั่มดังกล่าว หากการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีความประสงค์จะเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด โดยการนำที่ดินคำนวณราคาเป็นทุนเช่นนี้ จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีความเห็นในเบื้องต้นว่า สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะตามมาตรา ๖ (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติความว่า ให้จัดตั้งการนิคม

---

[๑] มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำโรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(๔) การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๕) การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ใน (๑) (๒) หรือ(๓) รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๖) การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

อุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ใน (๑)

ฯลฯ ฯลฯ

การนิคมอุตสาหกรรมฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า กิจการผลิตแทนทาลั่มเป็นอุตสาหกรรมที่สมควรอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล เพื่อจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนควบคุมระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การระบายและขจัดมลพิษอันจะเกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต ซึ่งวิธีการเหล่านี้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมฯ โดยตรงอยู่แล้ว การร่วมลงทุนกับบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด โดยการนำที่ดินมาคำนวณเป็นราคาลงทุน จึงไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ อย่างไรก็ตาม ด้วยความเคารพต่อความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวด้วยเพื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ จะได้ถือปฏิบัติต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สรุปได้ว่า หลังจากที่โรงงานผลิตแทนทาลั่มที่ภูเก็ตของบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด ถูกเผาทำลายไปแล้ว รัฐบาลได้มีนโยบายจะให้การช่วยเหลือแก่บริษัทฯ เพื่อให้บริษัทฯ สามารถดำเนินกิจการผลิตแทนทาลั่มในประเทศต่อไปได้ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดหาที่ดินสำหรับให้บริษัทฯ ตั้งโรงงานการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้พิจารณาถึงเรื่องเกี่ยวกับมลพิษและอันตรายอื่นๆ ที่อาจเกิดจากโรงงานผลิตแทนทาลั่มแล้ว พบว่าไม่มีอันตรายมากอย่างที่เข้าใจกัน มลพิษและอันตรายอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้จากโรงงานนั้นสามารถจะควบคุมและป้องกันได้ การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงเห็นสมควรให้บริษัทฯ เข้ามาตั้งโรงงานในที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่จัดไว้รองรับอุตสาหกรรมหนัก ตามโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ในพื้นที่ดังกล่าว ตามโครงการฯ จะมีโรงงานของบริษัทเปโตรเคมีแห่งชาติและของบริษัทปุ๋ยแห่งชาติด้วย ซึ่งจะทำให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ สามารถจัดให้มีบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องการในการประกอบการได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น บริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด ก็ประสงค์จะเข้ามาตั้งโรงงานในที่ดินดังกล่าว และได้แจ้งความจำนงขอใช้ที่ดินมาแล้ว โดยบริษัทฯ ประสงค์จะขอใช้ที่ดินประมาณ ๒๐๐ ไร่ การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้พิจารณาหนังสือแสดงความจำนงขอใช้ที่ดินของบริษัทฯ แล้ว เห็นสมควรที่จะเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทฯ โดยใช้ที่ดินคำนวณราคาเป็นทุน ในเรื่องการร่วม

ลงทุนกับบริษัทฯ นิติกรของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้มีความเห็นว่า สามารถจะทำได้โดยอาศัยความตามมาตรา ๖ (๑) (๔) และ (๕) การประกอบกิจการผลิตแทนทาลั่ม ถือได้ว่าเป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ เพราะการที่บริษัทฯ มาตั้งโรงงานผลิตแทนทาลั่มในเขตนิคมอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมฯ ย่อมจะสามารถควบคุมมลพิษและอันตรายอื่น ๆ จากโรงงานได้ และการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็จะมีรายได้จากการขายบริการต่างๆ ที่จำเป็นในการประกอบกิจการผลิตแทนทาลั่มของบริษัทฯ อนึ่ง การจัดหามาซึ่งที่ดินและการปรับปรุงที่ดินเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นเป็นการลงทุนค่อนข้างสูง ถ้าหากไม่มีผู้ประกอบอุตสาหกรรมมาตั้งโรงงานหรือมีเพียงจำนวนน้อย การดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็จะประสบกับการขาดทุน และการจัดตั้งเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โรงงานผลิตแทนทาลั่มของบริษัทฯ จะใช้ที่ดินประมาณ ๒๐๐ ไร่ และจะเป็นโรงงานที่ดึงความสนใจให้โรงงานอื่นเข้ามาอยู่ในเขตนิคมอย่างไรก็ตาม เพื่อความแน่ใจการนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาว่า หากการนิคมอุตสาหกรรมฯ จะเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด โดยวิธีนำเอาที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมฯ มาตีราคาเป็นหุ้น เพื่อประกอบกิจการผลิตแทนทาลั่ม จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่หารือมาและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด โดยวิธีนำเอาที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมฯ มาตีราคาเป็นหุ้นได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ โดยเฉพาะมาตรา ๖ (๕) ซึ่งกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ที่เกี่ยวกับการเข้าร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่น รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในนิติบุคคลอื่น โดยที่ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมฯได้ชี้แจงว่า วัตถุประสงค์ของบริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด ก็คือ การผลิตแทนทาลั่มเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า บริษัทไทยแลนด์ แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด ไม่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา ๖ (๒) หรือผลิตสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมตามมาตรา ๖ (๒) หรือการให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๖ (๓) และการผลิตแทนทาลั่มของบริษัทฯ ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ดังนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงไม่อาจเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทไทยแลนด์

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

แทนทาลั่ม อินดัสตรี จำกัด โดยวิธีนำเอาที่ดินของการนิคมอุตสาหกรรมฯ มาตีราคาเป็นหุ้นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๕๓๐

บันทึก
เรื่อง ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ (กรณีพิพาท) เกี่ยวกับสิทธิการเช่านาที่จังหวัดราชบุรี ระหว่าง นายสังวาล อ่อนกุล ผู้เช่านา กับนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านา

เดิมสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๒๗๐๙ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘ หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการเช่านา ระหว่างนายสังวาล อ่อนกุล ราษฎรจังหวัดราชบุรี ผู้เช่านา กับนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านา โดยมีข้อเท็จจริงว่า นายสังวาลฯ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๒ ขอความช่วยเหลือ โดยชี้แจงว่าเดิมนายเลิ่งฯ เจ้าของนาบอกเลิกการเช่านาก่อนครบกำหนด ๖ ปี ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก มีมติเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๒ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปตามกฎหมายโดยวินิจฉัยว่าเจ้าของนาบอกเลิกการเช่านาไม่ถูกต้อง ต่อมา นายเลิ่งฯ บุกรุกเข้าไปในนาที่ให้เช่า นายสังวาลฯ จึงแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนแต่สามารถตกลงกันได้ คู่กรณีทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ณ สถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านแพ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒ โดยนายเลิ่งฯ ยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๕ ครั้นถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นายเลิ่งฯ บอกเลิกการเช่านาอีกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เห็นว่า ได้บอกเลิกการเช่านาเป็นเวลา ๑ ปีก่อนการเช่านาจะครบกำหนด ๖ ปีในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปีตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ โดยวินิจฉัยว่า นายเลิ่งฯ เจ้าของนามีที่นาจำนวนมากการที่อ้างว่าต้องการทำนาด้วยตนเองนั้น ไม่เป็นความจริง ซึ่งนายเลิ่งฯ มิได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดแต่อย่างใด นายสังวาลฯ จึงเริ่มลงมือทำนาตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านา โดยทำนาในปี พ.ศ.๒๕๒๔-๒๕๒๕ แต่เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ นายเลิ่งฯ นำรถไถนาเข้าไปไถนาที่นายสังวาลฯ เช่าทำอยู่นายสังวาลฯ จึงร้องเรียนขอให้ทางราชการช่วยเหลือด้านคดีความ

สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหากรณีการร้องเรียนของนายสังวาลฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการเช่านาซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ แทน พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ดังนั้น จึงขอหารือปัญหามายังคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

๑. การที่นายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิทางแพ่ง(ไม่ประสงค์จะฟ้องบังคับคดีอาญาต่อเจ้าของนา) ให้ได้เช่าทำนาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ยังมีผลใช้บังคับอยู่นั้น นายสังวาลฯ จะต้องไปร้องขอต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนหรือไม่ เพราะเหตุใด และถ้านายสังวาลฯ จะฟ้องคดีโดยไม่ร้องขอต่อ คชก.ตำบลเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนจะทำได้หรือไม่ ถ้าทำได้ จะต้องอ้างกฎหมายใดและมาตราใดบ้าง

๒. ตามกรณีดังกล่าวข้างต้น ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่า การเช่านาได้ต่อเนื่องมาจนถึงใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ โดยไม่ได้มีการบอกเลิกการเช่านาแต่อย่างใด (ทั้งเมื่อก่อนและหลังใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔) เมื่อเจ้าของนาไม่ยอมให้ผู้เช่านาทำนาต่อไปเช่นนี้ ผู้เช่านาจะสามารถฟ้องคดีเรียกร้องสิทธิทางแพ่งให้ได้เช่านาต่อไป (ไม่ประสงค์จะบังคับคดีอาญาต่อเจ้าของนา) ได้เลยหรือไม่ หรือจะต้องไปร้องขอต่อ คชก.ตำบลให้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน

ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยแล้ว ซึ่งแต่ละกระทรวงให้ความเห็นไม่ตรงกัน สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก นายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้นายสังวาล อ่อนกุล ทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนสิ้นระยะเวลาการเช่านา โดยระบุว่าประสงค์จะใช้นาเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเองและใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น ตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๒)[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

---

[๑] มาตรา ๓๙ การบอกเลิกการเช่านาเมื่อสิ้นระยะเวลาหกปีตามมาตรา ๕ จะกระทำได้เมื่อผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๑) ใช้เพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง

(๒) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(๓) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ

(๔) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยังคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่ง

การเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เห็นว่านายเลิ่งฯ ยังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๒) และการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คณะกรรมการฯ มีอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๐[๒] เพียงแต่จะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควร ได้แต่ไม่เกินสองปี ฉะนั้น การที่คณะกรรมการฯ มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น นายสังวาลฯ จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ ตามมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ และเมื่อนายเลิ่งฯ ได้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งทำไว้ ณ สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒ ซึ่งนายเลิ่งฯ ยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๕ แล้ว นายเลิ่งฯ ย่อมมีสิทธิเข้าครอบครองที่นาแปลงพิพาทต่อไปได้ นายเลิ่งฯ จึงได้เข้าทำนาแปลงพิพาทตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาที่หารือมาว่า ถ้านายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการฯ จะต้องไปร้องขอต่อ คชก.ตำบลตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนหรือไม่ฯลฯ

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่าได้มีการเช่านาต่อเนื่องมาจนถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ โดยไม่มีการบอกเลิกการเช่านา และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป สิทธิของผู้เช่านาซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕[๓] และมาตรา ๓๙[๔] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ต่อไป โดยผลของ

หนังสือบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่านาทราบ และถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเห็นว่า ผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และการบอกเลิกการเช่านานั้นจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอจะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปีก็ได้

[๒] มาตรา ๕๐ ภายในกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตำบลใดที่จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้นแล้วให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล

[๓] มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๙ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

บทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖[๕] กล่าวคือ เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาหกปี การเช่านาไม่สิ้นสุดลง โดยถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกหกปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗[๖] ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง[๗] แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ สิทธิการเช่านาดังกล่าวมิใช่สิทธิทางแพ่งทั่วไป เนื่องจากเป็นสิทธิที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติคุ้มครองผู้เช่าเป็นกรณีพิเศษ ดังจะเห็นได้ว่า การเช่านาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ได้บัญญัติมาตรการคุ้มครองสิทธิการเช่านาดังกล่าวไว้แตกต่างจากสิทธิทางแพ่งทั่วไป ฉะนั้น เมื่อเจ้าของนาไม่ยอมให้ผู้เช่านาทำนาต่อไป ผู้เช่านาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดโดยจะต้องขอให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ให้เช่านาขัดขวางการทำนาของผู้เช่านาหรือให้ผู้ให้เช่านาออกจากนา ตามมาตรา ๑๓ (๒)[๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

---

[๕] มาตรา ๖๖ การเช่านารายใดอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นเป็นการเช่านาที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

[๖] มาตรา ๓๗ เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามมาตรา ๒๖ การเช่านาไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๑) ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม

(๒) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(๓) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นหรือ

(๔) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยัง คชก.ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ เมื่อได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาดังกล่าวแล้ว ให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัย ถ้า คชก.ตำบลเห็นว่า ผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก.ตำบลจะวินิจฉัยให้ยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

[๗] มาตรา ๒๖ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๗ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าช่วงนา

[๙] มาตรา ๑๓ คชก.ตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

คำสั่งของ คชก.ตำบลโดยไม่มีเหตุอันสมควรมีความผิดตามมาตรา ๖๒[๙] อย่างไรก็ดี หากผู้ให้เช่านาไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบล ก็มีสิทธิอุทธรณ์ไปยัง คชก.จังหวัดตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง[๑๐] และถ้าคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัด ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง[๑๑] แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัด ดังนั้น กรณีที่หารือมานี้ ผู้เช่านาต้องขอให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและมีคำสั่งตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ก่อน

หลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๑๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๘ โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตไปด้วยสรุปความได้ว่า ในปัญหาประการแรกนั้นเลขาธิการฯ มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของ

---

(๒) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และมีคำสั่งใดๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

[๙] มาตรา ๖๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัดที่ห้ามมิให้ผู้นั้นขัดขวางการทำนาของผู้มีสิทธิในนาหรือที่ให้ผู้นั้นออกจากนา โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๑๐] มาตรา ๕๖ ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่านาที่เป็นคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลต่อ คชก.จังหวัดได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก.ตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลแต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก.ตำบลได้มีคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลที่มิได้อุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

ให้ประธาน คชก.ตำบลส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังประธาน คชก.จังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคชก.ตำบล เว้นแต่ คชก.ตำบลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในการให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น คชก.ตำบลจะเรียกให้ผู้อุทธรณ์ทำทัณฑ์บนหรือจัดหาประกันหรือวางเงินประกันตามที่เห็นสมควรก่อนสั่งให้มีการทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ได้ ถ้าพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

การที่ คชก.จังหวัดมีคำวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องร้องกันได้ และให้ฝ่ายที่ลงมือทำนาไปตามคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลนั้น ได้ทำนานั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยว และให้นำมาตรา ๓๙ และมาตรา ๕๐ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๑๑] มาตรา ๕๗ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่าที่นาไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัย คชก.จังหวัด แต่จะต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก.จังหวัดมีคำวินิจฉัย

ให้นำมาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับแก่การมีคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัดโดยอนุโลม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) กล่าวคือ กรณีของนายสังวาลฯ นี้น่าจะต้องถือว่า นายสังวาลฯ มีสิทธิการเช่านาต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นจนถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ และสิทธิการเช่านาของนายสังวาลฯ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๒๔ โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖ ดังนั้น หากนายเลิ่งฯ จะบอกเลิกการเช่านาอีก นายเลิ่งฯ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๒๔ คือ ดำเนินการตามความเห็นที่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ไว้สำหรับกรณีปัญหาที่สอง ทั้งนี้โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นที่แยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นแรก ประเด็นเกี่ยวกับ “ผลบังคับ” ของสัญญาประนีประนอมฯ ระหว่างนายเลิ่งฯ (ผู้ให้เช่านา) กับนายสังวาลฯ (ผู้เช่านา) ที่ทำขึ้น ณ สถานีตำรวจภูธรตำบลบางแพ โดยมีข้อความว่า นายเลิ่งฯ ยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปได้จนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๕ นั้น จะมีผลบังคับได้เพียงใด

ในประเด็นนี้ เลขาธิการฯ เห็นว่า สัญญาประนีประนอมฯ (ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ระยะเวลาการเช่านา”) นั้น ไม่อาจลบล้างสิทธิการเช่านาของนายสังวาลฯ ตามที่บทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ได้ สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างคู่กรณีในเรื่องนี้ที่จะเป็นสัญญาที่มีผลใช้บังคับและผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม กฎหมายได้กำหนดไว้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีตามมาตรา ๓๑ (๓) ของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๑๗ (หรือตามมาตรา ๓๐ (๓) ของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๒๔) ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ให้เช่านาและผู้เช่านาตกลงเลิกการเช่านาโดยทำเป็นหนังสือต่อหน้านายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย การทำสัญญาหรือความตกลงใน “แบบพิธี” อย่างอื่นนอกจากนี้ สัญญานั้นย่อมไม่สมบูรณ์แม้ว่าสัญญานั้นจะเป็นสัญญาที่ทำเป็น “สัญญาประนีประนอมยอมความ”กัน ณ สถานีตำรวจก็ตาม

๒. ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยของ คชก.ประจำตำบลโพหัก เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของนายเลิ่งฯ และให้นายสังวาลฯมีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปี ซึ่งนายเลิ่งฯ มิได้อุทธรณ์ต่อ คชก.ประจำจังหวัดตามมาตรา ๔๓ นั้น จะมีผลบังคับได้เพียงใด

ในประเด็นนี้ เลขาธิการฯ เห็นว่า สิทธิการเช่านาเป็นสิทธิตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งการที่จะบอกเลิกสัญญาเช่านาได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ จะบอกเลิกสัญญาได้เฉพาะ”เหตุ” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ หรือในมาตรา ๓๙ และจะมีผลต่อเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล (หรืออำเภอ) ชี้ขาดระบุให้การเช่านาต้องสิ้นสุดลง ในกรณีมีข้อโต้แย้งจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา มิฉะนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมเป็นอันยุติ ส่วนกรณีการบอกเลิกสัญญาโดยการตกลงกันนั้นก็จะต้องทำ “แบบ” ในมาตรา ๓๑ (๓) ฉะนั้น แม้จะถือว่ามติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลบังคับ แต่เลขาธิการฯมีความเห็นต่อไปด้วยว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของมติฯ ดังกล่าวย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิการทำนาของผู้เช่านาตาม “ระยะเวลาการเช่านา”

คุ้มครองไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา ๕) กล่าวคือ เมื่อนายเลิ่งฯ (ผู้ให้เช่า) มิได้อุทธรณ์มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลที่มิได้วินิจฉัยสั่งให้สิทธิการเช่านาของผู้เช่านา (นายสังวาลฯ) ต้องสิ้นสุดลง (หรือสั่งให้นายเลิ่งฯ มีสิทธิเข้าทำนาต่อไป) ก็เท่ากับว่านายเลิ่งฯ ได้ยอมรับว่าการบอกเลิกการเช่านาของตนนั้นไม่มีผล ดังนั้น ระยะเวลาเช่านาของนายสังวาลฯ จึงย่อมมีอยู่ต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

อนึ่ง เลขาธิการฯ มีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักได้วินิจฉัยไว้ ๒ ประการ คือ ข้อแรกเห็นว่าควรยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่านา (นายเลิ่งฯ) เพราะนายเลิ่งฯ มิได้ทำนาด้วยตนเอง ข้อสองเห็นควรให้ผู้เช่านา (นายสังวาลฯ) เช่านาต่อไปอีก หากเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็น่าจะไม่ชอบเฉพาะในข้อสอง ส่วนข้อแรกย่อมมีผลใช้บังคับได้เพราะอยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาได้ และเมื่อผู้ให้เช่านามิได้อุทธรณ์ การบอกเลิกการเช่านาครั้งนั้นจึงเป็นอันยุติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า สิทธิการเช่านาของนายสังวาลฯ ได้ต่อเนื่องกันตลอดมาโดยผลของบทบัญญัติของกฎหมาย และถ้าหากนายเลิ่งฯ (ผู้ให้เช่านา) จะบอกเลิกการเช่านาครั้งใหม่ นายเลิ่งฯ ก็สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔

ต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๙/๗๘๒๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวทางคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องต่อๆ ไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องนี้ยังมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวบางประการที่ยังขัดแย้งและยังไม่ครบถ้วนอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาสิ้นสุดลงของสัญญาเช่านาในครั้งแรกยังมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ ตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามบันทึกของกระทรวงมหาดไทยที่ขอให้กรมอัยการพิจารณาเรื่องนี้ และตามความเข้าใจของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ นั้น เห็นว่า สัญญาเช่านาสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๒๕ แต่มีเอกสารบางฉบับ คือ

รายงานการประชุมของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักและหนังสือหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายรัฐมนตรีระบุว่า สัญญาเช่านาสิ้นสุดลงในปี พ.ศ.๒๕๒๔

๒. ปรากฏมีข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นใหม่จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมอัยการว่าก่อนที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักจะมีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกการบอกเลิกสัญญาเช่านาของผู้ให้เช่านา และให้ผู้เช่านาได้เช่าต่อไปอีก ๖ ปีนั้น คชก.ตำบลโพหักได้เคยมีมติให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่ามาก่อนแล้ว ซึ่งหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำชี้แจงดังกล่าวก็จะมีประเด็นเพิ่มขึ้นว่า คชก.ตำบลโพหักมีอำนาจเปลี่ยนแปลงมติเดิมของตนได้หรือไม่

๓. จากบันทึกของกระทรวงมหาดไทยที่ขอให้กรมอัยการพิจารณาเรื่องนี้และจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมอัยการปรากฏว่า มติของ คชก.ตำบลโพหักที่ให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่านาและให้ผู้เช่านาเช่าต่อไปอีก ๖ ปีนั้น มิได้มีการแจ้งให้ผู้ให้เช่านาทราบแต่อย่างใด ซึ่งหากข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ก็อาจเป็นปัญหาว่า เหตุที่ผู้ให้เช่านามิได้อุทธรณ์ต่อไปนั้นอาจเป็นเพราะไม่ทราบมติดังกล่าว

เนื่องจากข้อเท็จจริงเหล่านี้มิได้ปรากฏในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้มาก่อน ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงเหล่านี้แล้ว ผลการพิจารณาอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงมีมติมอบหมายให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้และพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในเรื่องนี้ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้รวบรวมไว้ และได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ประกอบด้วยแล้ว ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังนี้

ปัญหาที่ ๑ สัญญาเช่านาระหว่างนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านากับนายสังวาล อ่อนกุล ผู้เช่านา ที่ได้กระทำขึ้นในครั้งแรกนั้นสิ้นสุดลงเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วเห็นว่า แม้ว่าข้อเท็จจริงตามปัญหาประการนี้จะมีเอกสารแสดงข้อเท็จจริงไว้แตกต่างกันดังกล่าวก็ตาม แต่โดยที่ข้อเท็จจริงที่ว่าสัญญาเช่านารายนี้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ.๒๕๒๕ นั้นปรากฏอยู่ในเอกสารส่วนใหญ่ อีกทั้งข้อเท็จจริงดังกล่าวก็เป็นข้อเท็จจริงที่ยอมรับในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่เคยมีการพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ว่า สัญญารายนี้สิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๒๕ เป็นพื้นฐานในการพิจารณาทั้งสิ้น โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีความเห็นร่วมกันว่าปัญหานี้น่าจะยุติโดยถือข้อเท็จจริงว่า สัญญาเช่านารายนี้ได้กระทำขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๐ โดยจะสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๒๕

ปัญหาที่ ๒ ก่อนที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักจะได้มีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกการบอกเลิกสัญญาเช่านาในครั้งที่ ๒ ของนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ นั้น คณะกรรมการดังกล่าวได้เคยมีมติให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่านาไว้ครั้งหนึ่งแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ตรวจสอบเอกสารในเรื่องนี้ทั้งหมดแล้วไม่ปรากฏว่ามีเอกสารใดที่จะยืนยันได้ชัดแจ้งว่า คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักจะได้เคยมีมติให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่านาในครั้งที่ ๒ ของนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ แต่อย่างใด

ฉะนั้น ปัญหาในข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า เมื่อกรณีนี้ไม่มีหลักฐานยืนยันอย่างแน่ชัดประกอบกับในการพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็หาได้เคยหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด คงรับฟังแต่เพียงมติของ คชก.ตำบลโพหัก เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ เท่านั้น จึงสมควรยุติข้อเท็จจริงในปัญหาข้อนี้ว่า การบอกเลิกสัญญาเช่านาครั้งที่ ๒ ของนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ นั้น คณะกรรมการฯ ได้เคยมีการพิจารณาและมีมติไว้แต่เพียงในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ อันเป็นมติที่เป็นปัญหาต้องพิจารณาตามประเด็นข้อหารือของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรงเท่านั้น

ปัญหาที่ ๓ มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ได้มีการแจ้งให้นายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ได้ทราบเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปหรือไม่

ในข้อนี้ปรากฏว่ามีหลักฐานตามบันทึกคำให้การต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจของนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๖ และวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๖ กับบันทึกกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๔๐๙/๑๑๓ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๘ ระบุว่ามิได้มีการแจ้งมติของคณะกรรมการฯ ให้นายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านาได้ทราบเป็นหนังสือแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในบันทึกคำให้การต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๖ ของนายปกาศิต ภาคสวรรค์ ปลัดอำเภอบางแพซึ่งทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการฯ ในขณะนั้น ได้ให้การว่าตนได้แจ้งให้นายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ และนายสังวาล อ่อนกุล ซึ่งได้อยู่ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ด้วย ได้ทราบมติของคณะกรรมการฯ ด้วยวาจาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อเรื่องนี้เป็นความประสงค์ของผู้ให้เช่านาที่ต้องการจะบอกเลิกสัญญาเช่านาฉะนั้นโดยพฤติการณ์แล้วสมควรต้องมีการติดตามผลในเรื่องของตนอย่างใกล้ชิด จึงน่าเชื่อว่านายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านาได้ทราบมตินั้นแล้ว แม้จะไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือก็ตาม ซึ่งเป็นความเห็นพ้องกับความเห็นของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเพิ่มเติมสำหรับปัญหาในข้อนี้ว่า ปัญหานี้เป็นเพียงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังจากคณะกรรมการฯ ได้มีมติเมื่อวันที่

๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ นั้นแล้ว โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นตามข้อหารือของสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ซึ่งมีปัญหาข้อกฎหมายอันควรแก่การพิจารณาแต่เพียงว่า มติของคณะกรรมการฯ ในครั้งดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมายที่จะนำมาอ้างอิงใช้บังคับกันได้หรือไม่เท่านั้น ส่วนผลในภายหลังเกี่ยวกับการจะมีอุทธรณ์ของผู้ให้เช่านาหรือไม่เป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งมิได้เป็นปัญหาที่สมควรจะต้องนำมาพิจารณาในชั้นนี้ด้วยแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีเพียงว่า มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ที่ให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓ เพราะเห็นว่านายเลิ่งฯ มิได้ทำนาด้วยตนเองและอนุมัติให้นายสังวาล อ่อนกุล เช่านาต่อไปอีก ๖ ปีนั้น มีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้เพียงใด หรือไม่ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวเห็นว่า มาตรา ๓๙[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ นั้นได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของเจ้าของนาผู้ให้เช่าที่จะบอกเลิกการเช่านาเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ของตนเองตามกรณีต่างๆ ที่กฎหมายระบุไว้ได้เพียงแต่การบอกเลิกนั้นจะต้องเป็นไปตามวิธีการที่บทบัญญัตินี้กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือจะต้องบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และต้องแจ้งให้คณะกรรมการฯ ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบด้วย ในการนี้หากคณะกรรมการฯเห็นว่า ผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนและการบอกเลิกนั้นจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน บทบัญญัติมาตรา ๓๙ ก็ได้ให้อำนาจเป็นกรณีพิเศษแก่คณะกรรมการฯ ที่จะยับยั้งการบอกเลิกไว้ได้ไม่เกินสองปี เมื่อมาตรา ๓๙ ได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของผู้ให้เช่านาที่จะบอกเลิกการเช่านาได้เช่นนี้ กรณีจึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ยังได้คำนึงถึงหลักกรรมสิทธิ์ในที่นาที่ให้เช่านั้นว่ายังคงเป็นของผู้ให้เช่านาอยู่ด้วย ฉะนั้น การดำเนินการใดๆ ที่จะขัดขวางการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดข้อจำกัดสิทธิรับรองไว้อย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อมาตรา ๓๙ นี้ได้บัญญัติไว้เพียงแต่ให้คณะกรรมการฯมีอำนาจยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาได้ไม่เกินสองปี จึงต้องเข้าใจความหมายของบทบัญญัตินี้เพียงเท่าที่ได้บัญญัติไว้ดังกล่าว โดยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ที่ว่า ตามมาตรา ๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น คณะกรรมการฯ เพียงแต่มีอำนาจยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาได้ไม่เกินสองปี ดังนั้น การที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักมีมติให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่านา (นายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์) เพราะไม่เชื่อว่าผู้ให้เช่านาจะทำนาด้วยตนเองและให้ผู้เช่านา (นายสังวาล อ่อนกุล) มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปี นั้น จึงเป็นมติที่เกินอำนาจที่

---

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีนี้ผู้เช่านาจึงไม่อาจนำมติของคณะกรรมการฯ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาตามมติดังกล่าวต่อไปได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ (สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืน ที่กรมเจ้าท่าได้ทำกับเจ้าของที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯมีผลใช้บังคับ จะยังคงใช้บังคับได้ต่อไปหรือไม่)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๑๙๓๐ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมเจ้าท่ามีโครงการก่อสร้างสถานีขนส่งทางน้ำที่ตำบลงิ้วราย อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร ในการนี้กรมเจ้าท่าไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อที่ดินที่จำเป็นต้องใช้ในโครงการทั้งหมดได้เพราะที่ดินในบริเวณดังกล่าวมีราคาแพงมาก และเจ้าของที่ดินบางรายไม่ยอมขายให้กรมเจ้าท่าจึงได้ดำเนินการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะทำการเวนคืนในท้องที่อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร พ.ศ.๒๕๒๔ ขึ้นสองฉบับ ฉบับแรกเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างสถานีขนส่งทางน้ำ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ฉบับที่สองเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างระบบการขนส่งสำหรับอำนวยความสะดวกให้แก่สถานีขนส่งทางน้ำ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๔ หลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับแล้ว กระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรองดองขึ้นเพื่อพิจารณาค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนเพื่อใช้ในการก่อสร้างสถานีขนส่งทางน้ำดังกล่าว คณะกรรมการปรองดองได้กำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่จะถูกเวนคืนไร่ละ ๑๔๐,๐๐๐ บาทและได้ทำสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว ๑๐๕ ราย และได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายอีก ๓ ราย เนื่องจากทั้ง ๓ รายนี้ยังมีปัญหาในการรังวัดที่ดินอยู่ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลงิ้วราย อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร พ.ศ.๒๕๒๙ ขึ้นใช้บังคับ โดยท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวมีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืน ๓๘ ราย อย่างไรก็ตาม ก่อนที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๙) ได้มีเจ้าของที่ดินในเขตที่จะเวนคืนยินยอมขายที่ดินให้กรมเจ้าท่าอีก ๑๐ ราย กรมเจ้าท่าได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายกับเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ รายนั้นแล้ว เจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ รายนี้มีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติด้วย ทั้งนี้เพราะสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินได้ทำขึ้นหลังจากที่ได้ส่งบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติไปยังรัฐสภาแล้ว กรมเจ้าท่าจึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กรมเจ้าท่าจะทำการซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ๓ ราย ที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายไว้ในราคาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้หรือไม่ เจ้าของที่ดินทั้ง ๓ รายนี้ไม่มีชื่อใน

บัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ เพราะเมื่อได้ยินยอมจะขายที่ดินให้แก่กรมเจ้าท่าแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องทำการเวนคืนทรัพย์สินดังกล่าว

๒. กรมเจ้าท่าจะทำการซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ๑๐ ราย ซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้ทำขึ้นไว้ก่อนพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว ได้ความว่า ในระหว่างปี พ.ศ.๒๕๒๖ ถึงปี พ.ศ.๒๕๒๘ คณะกรรมการปรองดองสามารถทำการตกลงซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินได้เป็นจำนวน ๙๕ ไร่ ยังเหลืออีก ๔๖ ไร่ที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย กรมเจ้าท่าจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลงิ้วราย อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร ไปยังกระทรวงคมนาคม และได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.๒๕๒๖ ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น ปรากฏชื่อเจ้าของที่ดินทั้งหมดที่อยู่ในเขตที่จะเวนคืนรวม ๑๖๑ ราย ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ของคณะกรรมาธิการสามัญการปกครองของสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.๒๕๒๗ กรมเจ้าท่าได้ขอตัดรายชื่อเจ้าของที่ดินที่ตกลงซื้อขายหรือตกลงจะซื้อจะขายที่ดินกับกรมเจ้าท่าแล้วออกรวมทั้งสิ้น ๑๒๓ ราย จึงคงเหลือชื่อเจ้าของที่ดินที่ไม่ยอมขายดินให้กรมเจ้าท่า ๓๘ ราย ต่อมาเจ้าของที่ดิน ๑๐ ราย จาก ๓๘ รายได้ตกลงจะขายที่ดินของตนให้กับกรมเจ้าท่า และได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวขึ้นในวันที่ ๙ และ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๙ ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๙ และจากวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๙ โดยที่กรมเจ้าท่าไม่ได้ขอตัดชื่อเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ ราย นั้นออกจากบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเจ้าของที่ดิน ๑๐ รายนี้ มี ๘ ราย เป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณที่ที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับแรก อีก ๒ รายนั้นเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณที่ที่จะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับที่สอง เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลงิ้วราย อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร มีผลใช้บังคับแล้ว (วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๙) กรมเจ้าท่าจึงขอหารือว่าจะทำการซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินไว้แล้ว ๓ ราย ซึ่งไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ และอีก ๑๐ ราย ซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า)แล้ว มีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในกิจการของรัฐตาม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ นั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า

“อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้นเมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ สำหรับความที่ว่า “เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” มีความหมายว่า บรรดาเจ้าของทรัพย์สินซึ่งมิได้ตกลงในเรื่องการโอนทรัพย์สินที่จะต้องถูกเวนคืนให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งได้แก่การไม่ยินยอมขายทรัพย์สินตามราคาที่เจ้าหน้าที่เสนอ จะต้องถูกบังคับให้เวนคืนทรัพย์สินโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งออกตามมาตรา ๘[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗

สำหรับปัญหาข้อ ๑ ที่กรมเจ้าท่าถามว่า กรมเจ้าท่าจะทำการซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดิน ๓ รายตามราคาที่กำหนดไว้ในสัญญาจะซื้อจะขายได้หรือไม่ โดยเจ้าของที่ดินทั้ง ๓ รายนี้ ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งออกตามมาตรา ๘ ในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า การที่กรมเจ้าท่าได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินทั้ง ๓ รายก่อนที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งออกตามมาตรา ๘ จะมีผลใช้บังคับ ย่อมถือได้ว่าได้มีการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นตามนัยแห่งมาตรา ๕ จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกบังคับให้เวนคืน และในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ก็ไม่มีชื่อเจ้าของที่ดินทั้ง ๓ รายดังกล่าว ฉะนั้น กรมเจ้าท่าจึงมีความผูกพันต้องซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินทั้ง ๓ รายตามราคาที่กำหนดไว้ในสัญญาจะซื้อจะขาย

สำหรับปัญหาข้อ ๒ ที่กรมเจ้าท่าถามว่า กรมเจ้าท่าจะทำการซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินจำนวน ๑๐ รายที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลใช้บังคับ แต่เจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ รายมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้หรือไม่นั้น ในปัญหาข้อนี้

---

[๑] มาตรา ๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่งเพื่อให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตทรัพย์สินที่เวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตที่ดินนั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๕[๒] มิได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการทำความตกลงในเรื่องการโอนทรัพย์สินที่จะต้องถูกเวนคืนว่าจะต้องกระทำเมื่อใด แต่ก็ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ความตกลงในเรื่องการโอนทรัพย์สินจะต้องกระทำก่อนพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯจะมีผลใช้บังคับ และความตกลงดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับข้อความในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ และจะต้องไม่มีชื่อเจ้าของที่ดินอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติฯ ด้วย แต่สำหรับกรณีตามปัญหาข้อ ๒ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการทำความตกลงจะซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนระหว่างกรมเจ้าท่ากับเจ้าของที่ดินรวม ๑๐ รายด้วยกันเมื่อวันที่ ๙-๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๙ และได้ทำความตกลงก่อนพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลใช้บังคับ คือวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๙ แต่เนื่องจากในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มีชื่อผู้ทำความตกลงซื้อจะขายที่ดินที่จะถูกเวนคืนจำนวน ๑๐ รายดังกล่าวรวมอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ด้วย ในกรณีเช่นนี้จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ จะนำเอาความตกลงที่ได้กระทำกันไว้ระหว่างเจ้าของที่ดินกับเจ้าหน้าที่ (กรมเจ้าท่า) มาอยู่เหนือหรือยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ หาได้ไม่ เพราะมาตรา ๑๐[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ (กรมเจ้าท่า) ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งออกตามมาตรา ๘ มีผลใช้บังคับ เมื่อเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ ราย มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ที่ออกตามมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ ราย ย่อมตกเป็นของกรมเจ้าท่าตามนัยแห่งมาตรา ๑๐ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ

---

[๒] มาตรา ๕ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

[๓] มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดั่งกล่าวในมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนแล้วตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดั่งกล่าวในวรรคแรก บรรดาการจำนองบุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้น เป็นอันสิ้นสุดลง แต่สิทธิของผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดใช้จากเงินค่าทดแทนนั้นยังคงมีอยู่ แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทดแทนนั้นภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ หรือถ้าเงินค่าทดแทนนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลังก็ต้องร้องขอเสียก่อนวันนั้น

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

ซึ่งออกตามมาตรา ๘ มีผลใช้บังคับ ฉะนั้น เจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ รายดังกล่าวจึงไม่มีที่ดินที่จะโอนให้แก่เจ้าหน้าที่ (กรมเจ้าท่า) ตามสัญญาจะซื้อจะขายได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า กรณีที่เกิดเป็นปัญหาตามข้อ ๒ นั้น จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมเจ้าท่าได้ความว่า เจ้าหน้าที่ได้ยินยอมทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินในช่วงเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้ผ่านพ้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญการปกครองของสภาผู้แทนราษฎร และกำลังอยู่ในระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ไม่อาจถอนรายชื่อผู้ทำความตกลงจะซื้อจะขายที่ดินออกจากบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินที่จะถูกเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯได้ เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ กรมเจ้าท่าควรจะติดต่อชี้แจงกับกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๘[๕] ให้ทราบถึงความตกลงที่กรมเจ้าท่ามีอยู่กับเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๐ ราย เพื่อกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะได้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๐

---

[๕] มาตรา ๑๘ เมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วและเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอ รัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ ให้มีจำนวนกรรมการคณะหนึ่งอย่างน้อยสามคน คนหนึ่งเป็นพนักงานของเจ้าหน้าที่ นอกนั้นเป็นพนักงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น แล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร

คณะกรรมการนี้ให้มีหน้าที่ตรวจดูที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืน และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน

รายชื่อกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะออกไปกระทำการตามหน้าที่นั้น ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๓๐

บันทึก
เรื่อง การรังวัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๗๑๐/๒๕๗๘๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยขอให้กรมที่ดินพิจารณากรณีที่ทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนและตรวจสอบแนวเขตโฉนดที่ดิน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า แม้ในประมวลกฎหมายที่ดินจะไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินเข้าไปตรวจสอบรังวัดที่ดินของเอกชน ซึ่งไม่ได้ขอให้รังวัดตรวจสอบไว้โดยตรง แต่มาตรา ๒๒[๑] แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐหรือเอกชนเพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ หรือสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นว่านั้นมาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น และมาตรา ๒๔[๒] ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามความในประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในกฎหมายลักษณะอาญา ฉะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจที่เข้าไปตรวจสอบหลักฐานในที่ดินของเอกชนตามความจำเป็นได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการบุกรุกเพราะเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ในเรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) การที่พนักงานเจ้าหน้าที่และคนงานจะมีอำนาจเข้าไปในที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อเพื่อประโยชน์แก่การรังวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น เช่น การรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การรังวัดสอบเขต และการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ส่วนการรังวัดประเภทอื่น เช่น การรังวัดทำแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงมิใช่

---

[๑] มาตรา ๒๒ ให้รัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้ส่งเอกสารหลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

(๒) เข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐหรือเอกชนเพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง เรียกเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นว่านั้น มาตรวจพิจารณาได้ตามความจำเป็น ในการนี้บุคคลเช่นว่านั้นต้องให้ความสะดวกแก่คณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

[๒] มาตรา ๒๔ ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามความในประมวลกฎหมายนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในกฎหมายลักษณะอาญา

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๑[๓] และไม่มีอำนาจตามมาตรา ๖๖[๔] หรือมาตรา ๗๐[๕] และการรังวัดเฉพาะรายพนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการรังวัดให้ได้ก็ต่อเมื่อมีคำขอของผู้มีสิทธิในที่ดิน หากไม่มีคำขอดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจจะดำเนินการให้ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะไปทำการรังวัดที่ดินของบุคคลอื่น

๒. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายตามความในมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ราษฎรเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ มิใช่อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินโดยทั่วไปแต่ประการใด เพราะตัวบทบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า “ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน”

๓. กรณีที่มีการร้องเรียนอาจแก้ไขได้โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่สาธารณะหรือผู้มีสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนยื่นคำของรังวัดสอบเขตหรือตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็สามารถไปทำการรังวัดตรวจสอบได้ แต่ถ้าที่ดินของผู้ร้องยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ร้องก็ชอบที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปในคราวเดียวกันได้

กรมที่ดินเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่และควรได้รับการพิจารณาให้เป็นที่ยุติ กรมที่ดินจึงขอหารือว่า

---

[๓] มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๖๖ เพื่อประโยชน์แก่การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่และคนงานมีอำนาจเข้าไปในที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือผู้ครอบครองในเวลากลางวันได้ แต่จะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบเสียก่อน และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นอำนวยความสะดวกตามควรแก่กรณี

ในกรณีต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

ในการรังวัด เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางแก่การรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ให้ระลึกถึงการที่จะให้เจ้าของได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

[๕] มาตรา ๗๐ เพื่อประโยชน์แก่การรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ

(๑) เรียกผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขต และลงชื่อรับทราบแนวเขตที่ดินของตน

(๒) เรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน

๑. เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจที่จะเข้าไปทำการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณะหรือที่ดินของเอกชนกรณีมีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกแนวเขตที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด

๒. พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินที่มีการร้องเรียนเรื่องบุกรุกเขตที่ดินกัน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยที่ผู้มีสิทธิในที่ดินไม่จำต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เพียงใด หรือไม่

๓. อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดกรณีตามข้อ ๒. โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังความเห็นของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) แล้ว ได้ความว่า สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินที่อาจออกไปโดยมิชอบ เช่น มีข้อสงสัยว่าจะรุกล้ำที่สาธารณะหรือรุกล้ำที่ดินที่มีการครอบครองแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ เป็นต้น กรณีดังกล่าวสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โฉนดที่ดินเป็นเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน ถึงแม้มาตรา ๖๙ ทวิ[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ระบุให้มีสิทธิในที่ดินเท่านั้นเป็นผู้ยื่นคำขอสอบเขตโฉนดที่ดิน แต่ในกรณีนี้ทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนและตรวจสอบแนวเขตที่ดินเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในประเด็นที่ร้องเรียนโดยชัดแจ้งเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้น นักงานเจ้าหน้าที่น่าจะมีอำนาจตรวจสอบแนวเขตที่ดินดังกล่าวได้ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ จึงหารือที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ในประมวลกฎหมายที่ดินจะไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินเข้าไปรังวัดตรวจสอบที่ดินของเอกชนซึ่งไม่ได้ขอให้รังวัดตรวจสอบไว้โดยตรง แต่ตามมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินรัฐมนตรีและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเข้าไปยังสถานที่หรือที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ หรือเอกชน เพื่อตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ หรือสอบข้อเท็จจริง เรียกเอกสาร หลักฐานหรือสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่หรือที่ดินเช่นว่านั้นมาตรวจสอบได้ตามความจำเป็น ฉะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจึงเข้าไปตรวจสอบเอกสารหลักฐานตามความจำเป็นได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการบุกรุกเพราะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ จึงขอให้กรมที่ดินพิจารณา หากเห็นด้วยกับความเห็น

---

[๖] มาตรา ๖๙ ทวิ ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้

ในการรังวัด ถ้าปรากฏว่าการครอบครองไม่ตรงกับแผนที่หรือเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับรองแนวเขตแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขแผนที่หรือเนื้อที่ให้ตรงกับความเป็นจริงได้ เว้นแต่จะเป็นการสมยอมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยก็ขอให้แจ้งจังหวัดต่าง ๆ ทราบและถือปฏิบัติต่อไป กรมที่ดินพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒[๗] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเข้าไปรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินของเอกชนว่าบุกรุกที่สาธารณะหรือไม่นั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะตามมาตรา ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้ราษฎรเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายดำเนินการเกี่ยวกับการรังวัดที่ดินโดยทั่วไปแต่ประการใด กรมที่ดินจึงแจ้งความเห็นดังกล่าวมาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้เป็นที่ยุติ โดยกรมที่ดินยังมิได้แจ้งความเห็นของกรมที่ดินดังกล่าวนี้ไปให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯทราบ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯ ยังไม่ทราบความเห็นของกรมที่ดินจึงไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาความเห็นของกรมที่ดินได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กรมที่ดินหารือปัญหาในเรื่องนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมิได้แจ้งความเห็นของกรมที่ดินไปให้สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีทราบและพิจารณาก่อนนั้นเป็นการปฏิบัติที่มิชอบด้วยข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งมีความว่า ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรักษาการตามกฎหมายแล้วเว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วน หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง เมื่อปรากฏว่ากรมที่ดินยังไม่ได้แจ้งความเห็นไปให้สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีฯทราบ เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ได้เป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องถือว่าเรื่องที่กรมที่ดินหารือมานี้ ยังมิได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรักษาการตามกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า ในชั้นนี้ยังไม่สมควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณา และควรส่งเรื่องคืนไปยังกรมที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินการตามระเบียบต่อไป

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๓๐

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๒/๑๑๙๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๐

เรื่อง หารือเรื่องการเช่าท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัด กระบี่
เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย
อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๑/๑๓๙๓๘
ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๙
สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๒๓๓๐๒
ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๙

ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่อ้างถึง ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่จะต้องขอเช่าท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่จากกรมธนารักษ์หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดกระบี่เห็นว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่นั้นมีความใกล้เคียงกับกรณีของท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีแล้วว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีไม่ต้องขอเช่าท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี เพราะท่าเทียบเรือดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุดังความทราบอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่า กรณีท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่ กับกรณีท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน คือ

๑. ท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่สร้างบนที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่ดินในความครอบครองดูแลของกรมป่าไม้ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าใช้ประโยชน์ได้ ส่วนท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีสร้างบนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของกรมที่ดิน (กระทรวงมหาดไทย) ตามประมวลกฎหมายที่ดินและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดหาประโยชน์ได้ ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินที่สร้างท่าเทียบเรือนี้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังเช่นกรณีของท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี

๓. ในการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่เมื่อกรมเจ้าท่าได้สร้างเสร็จแล้วได้มอบให้กรมธนารักษ์เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ โดยไม่ได้ส่งมอบแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดังเช่นกรณีของท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี

๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ได้มีหนังสือขอเช่าท่าเทียบเรือจากกรมธนารักษ์ ซึ่งกรมธนารักษ์ไม่ขัดข้อง ส่วนกรณีของท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีมิได้ขอเช่าจากกรมธนารักษ์ เนื่องจากเห็นว่าท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีมิใช่ที่ราชพัสดุ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ต้องขอเช่าจากกรมธนารักษ์ เนื่องจากกรมเจ้าท่าได้ก่อสร้างขึ้นบนที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งกรมป่าไม้อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่เข้าทำประโยชน์) โดยใช้เงินงบประมาณของกรมเจ้าท่า (ราชการส่วนกลาง) และกรมเจ้าท่ามิได้ส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ (ราชการส่วนท้องถิ่น)

อย่างไรก็ตาม การสร้างท่าเทียบเรืออันเป็นที่ราชพัสดุบนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุไปด้วย เนื่องจากกรณีนี้เป็นการอนุญาตให้ส่วนราชการเข้าใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นตามมาตรา ๑๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่อนุญาตให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป

ในการพิจารณาข้อหารือนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ติดตามผลการดำเนินการกรณีของท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นแล้ว ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาดว่า ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๙ เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเรื่องที่ดินท่าเทียบเรือ และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ส่วนการดูแลรักษา การบริหารและจัดหาประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างและท่าเทียบเรือ ให้กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยโดยมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเช่าไปดำเนินการให้บังเกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากที่สุด (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) แต่เนื่องจากในกรณีของท่าเทียบเรือชายฝั่งจังหวัดกระบี่นี้มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกับกรณีของท่าเทียบเรือ

ชายฝั่งปัตตานีดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าในเรื่องนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่จะต้องดำเนินการทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๓๐

บันทึก
เรื่อง การถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ (การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์บางส่วน จะมีผลทำให้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติตาม มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๑/๒๕๗๘๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดตรังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตร ๐๐๒๐/๓๑๒๗๙ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๘ หารือกรมที่ดินว่า ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะ หมู่ที่ ๔ ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับให้ประชาชนใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะร่วมกันตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๘๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๘ ต่อมาได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๒๕๙๒/๒๕๑๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๑ และในปี พ.ศ.๒๕๒๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองไหโล๊ะ ป่าคลองปอ และป่าคลองกันตัง ในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๔ เนื้อที่ประมาณ ๑๔๔,๓๐๐ ไร่ โดยได้คลุมเอาที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะ" บางส่วน เนื้อที่ประมาณ ๔๐๐-๕๐๐ ไร่ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๘ กรมที่ดินได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ.๒๕๒๘ ถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว เนื้อที่ประมาณ ๒,๐๒๕ ไร่ ๓ งาน ๙๗ ตารางวา เพื่อมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังจัดหาประโยชน์บำรุงท้องถิ่น ซึ่งที่ดินที่ถูกถอนสภาพบางส่วนเนื้อที่ประมาณ ๔๐๐-๕๐๐ ไร่ อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติด้วย ในเรื่องนี้จังหวัดตรังได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า จังหวัดตรังมีสิทธิที่จะอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังใช้ที่ดินที่ถอนสภาพตามพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินฯ พ.ศ.๒๕๒๘ เนื้อที่ประมาณ ๒,๐๒๕ ไร่ ๓ งาน ๙๗ ตารางวา ได้ทั้งหมด รวมทั้งที่ดินที่ถูกถอนสภาพบางส่วนเนื้อที่ประมาณ ๔๐๐-๕๐๐ ไร่ ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย

กรมที่ดินได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว ได้มีโทรพิมพ์ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๐/๗๑๓๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๙ ขอให้จังหวัดตรังส่งสำเนาพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงดังกล่าวไปเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งจังหวัดตรังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ตร ๐๐๒๐/๗๓๐๗ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๙ ชี้แจงว่า เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง

แน่ชัดยิ่งขึ้น จังหวัดฯได้สั่งให้เจ้าหน้าที่จากสำนักงานที่ดินจังหวัดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของอำเภอสิเกา ตรวจสอบหลักฐานเดิมเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ทุ่งอ่าวเหมาะ หรือ หาดปากเมง หรือ ปากเมงทุ่งอ่าวเหมาะ" อีกครั้งหนึ่งแล้วได้ข้อเท็จจริงว่า ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะ ได้นำลงทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลหวงห้าม อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง ครั้งแรก เล่ม ๑ ลำดับที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๔๘๑ (๒๐/๑๐/๘๑) ปรากฏว่าได้ประกาศห้ามเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๖๑ (๓๐/๕/๖๑) ต่อมาได้คัดลอกลงทะเบียนเล่มเดิมอีกครั้งหนึ่งเป็นลำดับที่ ๓๐ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๘๑ และครั้งสุดท้ายได้คัดลอกลงทะเบียนที่สาธารณประโยชน์อีก อยู่ในตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา ลำดับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๑๓ ปรากฏในช่องสภาพและประวัติความเป็นมาว่า ได้คัดลอกมาจากที่สาธารณประโยชน์ลำดับแปลงที่ ๓๐ และปรากฏในช่องผู้ใดประสงค์หวงห้ามเมื่อวัน เดือน ปี ว่า ไม่มีหลักฐานการประกาศ ค้นหาไม่พบ และเมื่อตรวจค้นครั้งหลังเจ้าหน้าที่ก็รายงานว่าทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๖๑ และเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ได้ประกาศหวงห้ามไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.๒๔๗๘ ใช้บังคับ และได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๑ ข้อเท็จจริงในครั้งนี้จึงไม่ตรงกับที่จังหวัดฯได้เคยรายงานมาแล้วตามหนังสือที่ ตร ๐๐๒๐/๓๑๒๗๙ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๘ และในเรื่องนี้จังหวัดฯได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหมทับที่สาธารณประโยชน์ ทุ่งอ่าวเหมาะ สมควรกันเขตที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อที่จังหวัดฯ จะได้จัดหาผลประโยชน์ได้โดยสะดวกและง่ายขึ้น

กรมที่ดินพิจารณาคำชี้แจงของจังหวัดตรังดังกล่าวแล้ว ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๐/๑๐๑๑๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๙ ขอให้กรมป่าไม้พิจารณากรณีดังกล่าว กรมป่าไม้พิจารณาแล้วได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๓/๒๑๗๙๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๙ ชี้แจงว่าที่สาธารณประโยชน์ "ทุ่งอ่าวเหมาะ" เป็นที่สำหรับประชาชนใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะร่วมกัน เมื่อประชาชนเลิกใช้แล้วรัฐมีอำนาจที่จะกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้ตามความในมาตรา ๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ โดยไม่จำเป็นต้องถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ ต่อเมื่อใดประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินแปลงนี้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกันอีก จึงจะอยู่ในหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ความเข้าใจของ

---

[๑] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใด ที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

จังหวัดฯที่ว่าที่ดินแปลงนี้ทั้งหมดยังเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่จึงไม่ถูกต้อง เพราะที่ดินแปลงนี้บางส่วนเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ต่อมาเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์หมดทั้งแปลง ย่อมทำให้สภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวหมดไป แต่พื้นที่ ๔๐๐-๕๐๐ ไร่ ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาตินั้น จังหวัดฯ ไม่มีสิทธิที่จะอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯใช้ประโยชน์ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จะต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ก่อน

กรมที่ดินได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติไม่มีผลให้ที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งอ่าวเหมาะ” (ส่วนที่อยู่ในเขตที่จังหวัดฯ ได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) นั้น เป็นอุทยานแห่งชาติด้วยเพราะจะเป็นการขัดขวางต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร ถ้าจะประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ควรจะถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ย่อมมีผลใช้บังคับกับที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย เพราะที่ดินดังกล่าวมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกฎของบุคคลใด ตามนัยมาตรา ๖ วรรคสอง[๒] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ดังนั้น การใช้ที่ดินดังกล่าวจึงต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ด้วย เมื่อปรากฏว่ากรณีดังกล่าวมีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ไม่อาจหาข้อยุติได้ กรมที่ดิน จึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวให้เป็นที่ยุติเพื่อประโยชน์แก่จังหวัดฯและกรมป่าไม้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ตามข้อหารือของกรมที่ดินมีข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะ ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง เนื้อที่ประมาณ ๒,๐๐๐ ไร่ เป็นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ (เลี้ยงสัตว์พาหนะ) ร่วมกันมาก่อน และได้ขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์โดยมีหลักฐานการขึ้นทะเบียนตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๘๑ ต่อมาได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๒๕๙๒/๒๕๑๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๑ โดยระบุว่าเป็นที่สำหรับใช้ในราชการจังหวัดตรัง (ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ปากเมง ทุ่งอ่าวเหมาะ) ที่ดินดังกล่าวจึง

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๓] แห่งประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์

๒. ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองไหโล๊ะ ป่าคลองปอ และป่าคลองกันตัง ในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา และตำบลบ่อน้ำร้อน ตำบลบางสัก ตำบลเกาะลิบง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖[๔] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ (อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม) โดยรวมเนื้อที่บางส่วนประมาณ ๔๐๐ -๕๐๐ ไร่ ของที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะ เข้าไว้ในเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ทั้งนี้ โดยปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานสำรวจเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ ว่า สภาพพื้นที่ของบริเวณที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติมีทั้งไม้ป่าบกและป่าเลน สามารถขุดบ่อน้ำจืดเพื่อใช้ได้โดยต้องขุดลึกประมาณ ๑.๕๐ เมตร แต่มีรสกร่อยไม่เหมาะสำหรับดื่ม น้ำดื่มจะได้จากควนน้ำซับที่อยู่ห่างจากหาดฉางหลาง (ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของหาดปากเมงอันเป็นส่วนหนึ่งของที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะ) ประมาณ ๓ กิโลเมตร บริเวณนี้มีหาดทรายยาวประมาณ ๒๕ กิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่เหมาะแก่การกสิกรรมแต่มีธรรมชาติที่สวยงามหลายแห่งที่เป็นเครื่องดึงดูดใจนักท่องเที่ยว สมควรปรับปรุงให้มีประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหานี้เป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองตามนัยแห่งวรรคสองของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

๓. การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวทับซ้อนบริเวณที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมไม่มีผลเป็นการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันของที่สาธารณประโยชน์"ทุ่งอ่าวเหมาะ"แต่อย่างใด เพราะการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ต้องดำเนินการโดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘[๕] แห่งประมวล

---

[๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

กฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตาม การที่ได้กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานดังกล่าวก็ไม่เสียไป ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ บัญญัติว่า “ที่ดินจะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง” ซึ่งแสดงว่าไม่ได้ห้ามการกำหนดที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น ในเมื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

๔. ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง พ.ศ. ๒๕๒๘ ถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของที่สาธารณประโยชน์”ทุ่งอ่าวเหมาะ” โดยเหตุผลว่าที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะซึ่งทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ ปัจจุบันพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งอ่าวเหมาะจึงพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวบางส่วนอยู่ในเขตที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ที่ดินบางส่วนนั้นก็ยังคงเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๓ การจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ สำหรับกรณีที่จังหวัดตรังจะเข้าไปดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์ในที่ดินส่วนนี้ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑๓)[๖] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ กล่าวคือ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นก่อน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือให้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประโยชน์ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

[๖] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๓๐

---

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๒/๒๕๓๐

บันทึก
เรื่อง การต่ออายุพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๘๒๕/๒๔๑๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๕ ซึ่งได้ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ และจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเข้าไปทำการสำรวจที่ดินที่จะใช้จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อได้ทำการสำรวจแล้ว การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ และเริ่มพัฒนาที่ดินเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมและจัดแบ่งพื้นที่เพื่อให้ผู้ประกอบการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากมีผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจองพื้นที่เกือบเต็มจำนวน การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรจัดหาที่ดินเพิ่มเติมเตรียมรองรับการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมที่จะเพิ่มขึ้น และโดยที่ที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การนิคมอุตสาหกรรมฯ มิได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนทั้งหมด ยังเหลือที่ดินซึ่งเป็นเขตติดต่อที่จะออกพระราชบัญญัติได้อีก แต่ขณะนี้อายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใกล้จะสิ้นสุด การสำรวจเพื่อเวนคืนที่ดินไม่อาจจะกระทำได้ทันระยะเวลาในอายุของพระราชกฤษฎีกาที่ให้อำนาจไว้ได้ การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงหารือ ดังนี้

(๑) การนิคมอุตสาหกรรมฯจะออกพระราชกฤษฎีกาต่ออายุพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมให้มีผลบังคับต่อไปอีกห้าปี ได้หรือไม่

(๒) ถ้าไม่สามารถดำเนินการตาม (๑) ได้ การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ โดยใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาส่วนที่เหลือซึ่งยังไม่มีการสำรวจและออกพระราชบัญญัติเวนคืนในภายหลัง จะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ใน พ.ศ.๒๕๒๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๕ เนื้อที่ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ไร่เศษ เพื่อให้การนิคมอุตสาหกรรมฯเข้าไปทำการสำรวจเพื่อดำเนินการจัดตั้งนิคม

อุตสาหกรรม ต่อมา เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯได้ทำการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จแล้ว ปรากฏว่า มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่เพียงบางส่วนที่ได้กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม จึงได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ เวนคืนเนื้อที่ประมาณ ๘,๐๐๐ ไร่เศษ ซึ่งได้ทำการสำรวจดังกล่าวแล้ว เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับนิคมอุตสาหกรรม และการนิคมอุตสาหกรรมฯได้เริ่มพัฒนาที่ดินที่เวนคืนเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม กับจัดแบ่งพื้นที่เพื่อให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นลำดับมา

ต่อมา เนื่องจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมได้จองพื้นที่เพื่อจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก การนิคมอุตสาหกรรมฯเห็นว่าพื้นที่ที่ได้เวนคืนแล้วไม่เพียงพอสมควรจัดหาพื้นที่เพิ่มเติมเพื่อรองรับการขยายตัวด้านอุตสาหกรรม และเนื่องจากที่ดินตามที่ได้กำหนดในพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ.๒๕๒๕ ยังมีเหลืออยู่มิได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนทั้งหมด ประกอบกับอายุของพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ.๒๕๒๕ ใกล้จะสิ้นสุด ไม่อาจทำการสำรวจเพื่อเวนคืนได้ทันภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวการนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงขอหารือว่าจะออกพระราชกฤษฎีกาต่ออายุพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมต่อไปอีกห้าปีได้หรือไม่ ถ้าไม่สามารถทำได้จะออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่โดยใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ.๒๕๒๕ ส่วนที่เหลือซึ่งยังไม่มีการสำรวจและเวนคืนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยองพ.ศ.๒๕๒๕ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘[๑] แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ โดยมาตรา ๓๘ ดังกล่าวกำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ โดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับในขณะที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับที่เป็นปัญหานี้ คือ

---

[๑] มาตรา ๓๘ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งหรือขยายเขตนิคมอุตสาหกรรม ให้ กนอ.มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนตามวรรคหนึ่งให้ตกเป็นของ กนอ.และให้ กนอ.มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖[๒] วรรคสี่ ว่า ถ้ามีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืน ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีอายุสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินห้าปี ดังนั้น เมื่อมาตรา ๓[๓] แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๕ กำหนดอย่างชัดแจ้งให้พระราชกฤษฎีกามีอายุห้าปี ประกอบกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้สำรวจที่ดินที่จะเวนคืนเสร็จแล้ว พร้อมทั้งได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๗ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ทำการสำรวจตามพระราชกฤษฎีกาแล้ว การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจที่ดินในครั้งนั้นจึงได้เสร็จสิ้นไปแล้ว การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงไม่อาจต่ออายุพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมให้มีผลบังคับต่อไปอีกห้าปีได้

๒. ส่วนปัญหาการใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมส่วนที่เหลือซึ่งยังไม่มีการสำรวจและออกพระราชบัญญัติเวนคืนเพื่อจะออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่นั้น เห็นว่าถ้าจะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับใหม่แล้ว การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๕[๔] วรรคสาม และมาตรา ๖[๕] วรรคสอง

---

[๒] มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงพิจารณาจะทำกิจการใดดังกล่าวในมาตรา ๕ แต่ยังมิได้กระทำการสำรวจที่ที่เจาะจงให้แน่ จะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่คิดว่าจะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่ง

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(ก) ความประสงค์ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ข) เจ้าหน้าที่อสังหาริมทรัพย์

(ค) กำหนดเขตที่ดินที่ต้องเวนคืน

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะต้องเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังที่กล่าวมานี้ให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้มีอายุสองปีหรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงต้องเวนคืนนั้น

[๓] มาตรา ๓ พระราชกฤษฎีกานี้ให้มีอายุห้าปี

[๔] มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ คือ ต้องจัดให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะต้องเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น ซึ่งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ เห็นว่าก็จะต้องเป็นแผนที่ที่แสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามความเป็นจริงในขณะนั้น ดังนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะต้องจัดทำแผนที่ใหม่เพื่อแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่

อนึ่ง การดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาใหม่ย่อมเป็นอำนาจของกระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงต้องดำเนินการเรื่องนี้ผ่านทางกระทรวงอุตสาหกรรม

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๐

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วก็จะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

[๕] มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้กำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้มีอายุสองปีหรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินเจาะจงต้องเวนคืนนั้น

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน จะต้องขออนุญาตปรับปรุงที่ดินและเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ หรือไม่)

กรมการปกครองได้มีหนังสือที่ มท ๐๔๑๒/๑๐๓๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้หารือกรมการปกครองว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเชี่ยวหลาน โดยเข้าไปปรับปรุงที่ดินและดำเนินการเพื่อใช้วัสดุในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นว่า บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน ต้องชำระค่าตอบแทนการระเบิดหินและย่อยหินตามมาตรา ๙[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอ้างว่า ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเชี่ยวหลานได้ จึงสามารถที่จะเข้าไปปรับปรุงที่ดินและดำเนินการใช้วัสดุในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างดังกล่าวได้ ไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ได้ถือปฏิบัติตามที่กรมที่ดินได้แจ้งไว้

กรมการปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวเห็นว่า การก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะต้องมีการแผ้วถางที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นป่า การระเบิดหินภูเขาในบริเวณพื้นที่โครงการเพื่อนำวัสดุไปใช้ในการก่อสร้าง หรือแม้กระทั่งการขุดดินเพื่อปรับพื้นที่ของโครงการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด น่าจะพิจารณาได้ว่าเป็นการทำให้ที่ดิน ที่หินหรือที่กรวดเสื่อมสภาพไปจากที่เป็นอยู่เดิม และผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการนี้ก็ได้นำวัสดุที่ได้จากการขุดหรือระเบิดภูเขาในบริเวณพื้นที่โครงการไปใช้ในการก่อสร้าง เป็นการได้รับประโยชน์ในลักษณะส่วนตน ฉะนั้น จึงเห็นว่า การดำเนินกิจการดังกล่าวน่าจะเข้าข่ายมาตรา ๙[๒] กรมการปกครองจึงขอให้พิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อจะได้ถือเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติต่อไป

---

[๑] มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ในการพิจารณาปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้แทนกรมป่าไม้และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เขื่อนเชี่ยวหลานนี้ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งก่อนหน้านั้นบริเวณโครงการก่อสร้างเขื่อนแห่งนี้อยู่ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์ สัตว์ป่า ป่าคลองแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานีตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองแสง ในท้องที่ตำบลตะกุกเหนือ อำเภอคีรีรัฐนิคม และตำบลเขาพัง ตำบลไกรสร กิ่งอำเภอ บ้านตาขุน อำเภอคีรีรัฐนิคม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๑๗ นอกจากนี้ ยังอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ป่าคลองหยี และคลองพะแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองหยี และคลองพะแสงในท้องที่ตำบลไกรสร ตำบลเขาพัง ตำบลพระแสง อำเภอบ้านตาขุน และตำบลคลองสก ตำบลพนม อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๓ และยังอยู่ในพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ (ป่าเตรียมการสงวน) ป่าคลองสก ป่าคลองแสง และป่าคลองยัน ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔และวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๕ อีกด้วย และเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างเขื่อนนี้ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าว รวม ๓ ฉบับ[๓] และอนุญาตให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่ป่าเตรียมการสงวนดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว สำหรับพื้นที่อุทยานแห่งชาตินั้น กรมป่าไม้จะได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนพื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นการถาวรต่อไป เมื่อการก่อสร้างเขื่อนแล้วเสร็จ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า พื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลานมีลักษณะเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยกรมป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

---

๓ ๑. พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าคลองแสง บางส่วน ในท้องที่ตำบลตะกุกเหนือ อำเภอคีรีรัฐนิคม และตำบลเขาพัง ตำบลไกรสร อำเภอตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๒๖

๒. พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าคลองแสง บางส่วน ในท้องที่ตำบลไกรสร อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.๒๕๒๘

๓. พระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าคลองแสง บางส่วน ในท้องที่ตำบลตะกุกเหนือ อำเภอคีรีรัฐนิคม และตำบลเขาพัง อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.๒๕๒๙

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

และไม่อยู่ใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินแต่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ตามข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ฯลฯ" การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทที่ดำเนินการแทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีตามมาตรา ๙ ทวิ[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เพราะที่ดินของรัฐในพื้นที่บริเวณโครงการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน มิได้อยู่ใต้บังคับมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ข้อบัญญัติจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว จึงไม่อาจใช้บังคับแก่ที่ดินของรัฐในพื้นที่บริเวณโครงการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลานที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๐

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

๖ มาตรา ๙ ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมาย

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๓/๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง การกำหนดที่ดินของวัดร้างที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๔๙๐๘ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๕๐ (พ.ศ.๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าแม่ปายฝั่งซ้ายตอนบน ในท้องที่ตำบลทุ่งยาว ตำบลเมืองแปง ตำบลเวียงเหนือ ตำบลแม่ฮี้ และตำบลโป่งสา อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ปรากฏว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวบางส่วนครอบคลุมบริเวณที่ดินวัดร้าง ๗ วัด คือ วัดพระพุทธบาท วัดพระธาตุแม่เย็น วัดลั๊วะ วัดแม่ปิง วัดโต้งเกิ๊ง วัดพระธาตุจอมแจ้งน้อย และวัดพระธาตุเมืองแปง ทำให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่สามารถดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินวัดดังกล่าวแทนกรมการศาสนาได้ กรมการศาสนาได้มีหนังสือแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบว่า วัดร้างทั้ง ๗ วัดเป็นวัดที่ตั้งขึ้นก่อนการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว จึงขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันเขตที่ดินวัดร้าง ๗ วัดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เพื่อกรมการศาสนาจะได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้วัดต่อไป กรมการศาสนาแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบด้วยว่า ในเรื่องที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาตินี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้มีความเห็นกรณีที่ดินวัดตะเคียนงาม[๑] ไว้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัดตะเคียนงามได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมาก่อนมีการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ แม้วัดตะเคียนงามจะมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ตามแบบ ส.ค.๑) ก็ไม่เป็นเหตุให้ที่รายนี้พ้นจากสภาพการเป็นที่ดินที่วัดตะเคียนงามได้สิทธิครอบครองอยู่แล้ว วัดมีสิทธิขอออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ และแม้ว่าที่ดินวัดตะเคียนงามจะไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน กรมป่าไม้จะออกกฎกระทรวงกำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้ ซึ่งกรมการศาสนาเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนำมาปรับใช้กับกรณีที่ดินวัดร้าง ๗ วัดได้ กรมป่าไม้โต้แย้งว่าที่ดินวัดร้าง ๗ วัดไม่ปรากฏหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดินหรือสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่แสดงว่าที่ดินดังกล่าวพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้การครอบครองที่ดินของวัดร้าง ๗ วัดเป็นการครอบครองพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

---

[๑] บันทึก เรื่อง หารือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (กรณีที่ดินของวัดที่มิได้แจ้งการครอบครองไว้จะกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๖๐๑/๖๔๑ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๖

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๒ วรรคสาม[๒] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ เมื่อกรมการศาสนาเห็นว่าวัด ๗ วัดมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ก็ต้องยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ เมื่อไม่มีการยื่นคำร้องดังกล่าวถือว่าได้มีการสละสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินวัดร้างจึงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากกรมการศาสนาประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งวัดต่อไปกรมการศาสนาต้องยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่ตั้งวัดทั้ง ๗ วัดตามระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๒๘ สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีที่ดินวัดตะเคียนงามที่กรมการศาสนาอ้างนั้น กรมป่าไม้เห็นว่า จะนำมาใช้กับกรณีนี้ไม่ได้ เพราะการได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีผลทำให้พื้นที่นั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

โดยที่กรมการศาสนาและกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน กรมการศาสนาจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้น การกันเขตที่ดินวัดร้าง ๗ วัดนั้นจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) กรณีที่ดินวัดตะเคียนงามมาปรับใช้ได้หรือไม่ และจะได้ผลอย่างไร เปลี่ยนแปลงไปจากความเห็นดังกล่าวหรือไม่เพียงใด

๒. ตามข้อเท็จจริงข้างต้นที่ปรากฏว่า ที่ดินวัดร้าง ๗ วัดไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน จะเป็นผลให้กรมป่าไม้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมที่ดินวัดร้างได้หรือไม่ และกรมการศาสนาจะขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศครอบคลุมที่ดินวัดร้างได้หรือไม่

๓. การขอกันเขตที่ดินวัดร้าง ๗ วัดนี้อยู่ภายใต้บังคับระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๒๘ หรือไม่เพียงใด

---

[๒] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใดอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกรมการศาสนา ผู้แทนกรมป่าไม้และผู้แทนกรมที่ดินแล้ว สรุปประเด็นที่กรมการศาสนาหารือได้ว่า กรมการศาสนาขอให้พิจารณาว่า กรมการศาสนาจะขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๕๐ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ บางส่วนที่ครอบคลุมที่ดินของวัดร้าง ๗ วัดออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่

กรมการศาสนาได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ดินวัดร้าง ๗ วัดว่า วัดร้าง ๗ วัดนี้ เป็นวัดที่ตั้งมาช้านานแล้ว แต่ไม่สามารถระบุได้โดยแน่ชัดว่าตั้งขึ้นตั้งแต่เมื่อใดและร้างเมื่อใดเพราะไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน กรมการศาสนาได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปสำรวจวัดร้างทั้ง ๗ วัดแล้วได้ความว่า สภาพวัดแต่ละวัดยังปรากฏให้เห็นชัดเจน โดยมีโบราณสถานและโบราณวัตถุทางพระพุทธศาสนา เช่น พระพุทธรูป รอยพระพุทธบาท โบสถ์ วิหาร เจดีย์ สระน้ำ กำแพงแก้ว ปรากฏอยู่ จากสภาพต่าง ๆ ที่ปรากฏประกอบกับการสอบปากคำราษฎรบริเวณใกล้เคียง กรมการศาสนาประมาณว่าวัดเหล่านั้นเป็นวัดที่ตั้งขึ้นประมาณ ๑๐๐-๒๐๐ ปีมาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จากสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏตามคำชี้แจงและเอกสารหลักฐานของกรมการศาสนาทำให้เชื่อได้ว่าได้เคยมีวัดทั้ง ๗ วัดโดยชอบมาช้านานแล้ว แต่จะร้างไปเมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐาน อย่างไรก็ตามวัดร้างนั้นก็ยังมีสภาพเป็นวัดตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยให้วัดนั้นรวมทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นกับวัดอยู่ในความปกครองรักษาของเจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักร ซึ่งปัจจุบันได้แก่กรมการศาสนา และตามมาตรา ๓๒[๔] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบัญญัติให้การยุบเลิกวัดเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และข้อ ๑๐[๕] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความใน

---

[๓] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

มาตรา ๘ วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาไศรย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

[๔] พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

มาตรา ๓๒ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัดและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

[๕] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

ข้อ ๑๐ วัดใดร้างพระภิกษุไม่อาศัย เมื่อกรมการศาสนาเห็นสมควรยุบเลิกวัดนั้น ให้รายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอรับความเห็นชอบ แล้วนำเสนอมหาเถรสมาคม และให้นำความในข้อ ๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ก็กำหนดว่า เมื่อกรมการศาสนาเห็นสมควรยุบเลิกวัดใด ให้รายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอรับความเห็นชอบแล้วนำเสนอมหาเถรสมาคม ฯลฯ เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าววัดร้างจึงยังมีสภาพเป็นวัดตามกฎหมายอยู่ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [๖] สามารถมีสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินเป็นของวัดได้ และในกรณีของที่วัดนี้กฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองติดต่อกันมาโดยตลอด นับตั้งแต่มาตรา ๗[๗] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ผู้หนึ่งผู้ใดจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้ มาตรา ๔๑[๘] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งใช้บังคับต่อมาบัญญัติว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และมาตรา ๓๔[๙] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันก็บัญญัติว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าวัดร้างทั้ง ๗ วัดมีสิทธิในที่ดินตลอดมาก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๕๐ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ ใช้บังคับ กรมการศาสนาย่อมขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนที่ครอบคลุมที่ดินของวัดร้างทั้ง ๗ วัดดังกล่าว ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้

---

[๖] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๒ จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ

(๑) ทบวงการเมือง

(๒) วัดวาอาราม

(๓) ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว

(๔) บริษัทจำกัด

(๕) สมาคม

(๖) มูลนิธิได้รับอำนาจแล้ว

[๗] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑

มาตรา ๗ ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอรรคศาสนูปถัมภกทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

[๘] พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

[๙] พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๐/๒๕๓๐

บันทึก
เรื่อง การกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคล ที่มิใช่ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

เดิมกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๔๔๗๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้มีความเห็นเกี่ยวกับการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ทับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการหาผลประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ เช่น การอนุญาตทำไม้หรือให้สัมปทานทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือการอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ การให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ และการอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าไปมีสิทธิเหนือพื้นที่ป่าไม้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังไม่ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เพราะการอนุญาตดังกล่าวเป็นเพียงบุคคลมีสิทธิเหนือพื้นดินเพื่อเข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลูกบำรุงป่า ขุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มิใช่เป็นการให้สิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้รับอนุญาต เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใกล้เคียง เช่น มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯว่า "ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง" แต่มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้บัญญัติคุ้มครองสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตที่ได้ออกให้แก่บุคคลใดก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตนั้นๆ ซึ่งแสดงว่าพื้นที่ที่บุคคลได้รับสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือใบอนุญาตมิใช่เป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้น รัฐบาลชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอุทยาน

แห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่อย่างใด เพราะมีบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิของผู้รับอนุญาตเดิมต่อไปจนหมดอายุการอนุญาตไว้แล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือสัมปทานดังกล่าวข้างต้นอยู่ก่อนแล้ว จึงชอบที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานอยู่ก่อนย่อมหมดสิทธิที่จะดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ แม้ยังไม่หมดอายุการอนุญาตก็ตาม เพราะไม่มีบทเฉพาะกาลให้ความคุ้มครองไว้ดังที่ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปจึงขัดต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตดังกล่าว ถือว่าเป็นการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เพราะการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง หมายความรวมถึงการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย การที่บุคคลใดได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าไปทำไม้เก็บหาของป่า ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ปลูกบำรุงป่า ขุดหาแร่ หรือระเบิดและย่อยหิน ในพื้นที่ป่าไม้แห่งใด เท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่แห่งนั้นเพื่อทำการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในความหมายของการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯเป็นเพียงบทบัญญัติเน้นเจตนารมณ์ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า หากฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคสอง ก็ไม่มีผลบังคับลบล้างสิทธิครอบครองของบุคคลผู้รับอนุญาต ซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ที่บุคคลได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับไม่ได้ เพราะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้รับอนุญาตแล้ว หากประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ที่มีการอนุญาตอยู่ก่อนแล้วให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในภายหลังก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะไม่มีบทเฉพาะกาล ดังเช่นพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ก็ตาม ผู้รับอนุญาตก็น่าจะมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้ทำนองเดียวกัน จึงจะเป็นธรรม

กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหากฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้ตามมาตรา ๑๔ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือ

ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ที่ดินที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ หรือที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดที่มิใช่ทบวงการเมือง ซึ่งต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ เพียงใด

๒. การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ทับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดตามข้อ ๑ อยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสองหรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายจะทำให้สิทธิตามสัมปทานหรือใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสิ้นสภาพไปหรือไม่อย่างไร หากผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับอนุญาตมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ เพื่อที่กรมป่าไม้จักได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว มีความเห็น[๑] สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตร มิได้มีผลถึงขนาดเป็นสิทธิครอบครองซึ่งเป็นการครอบครองโดยมีเจตนาจะยึดถือเพื่อตน กรณีจึงถือได้ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน

---

[๑] บันทึก (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มิใช่ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๙๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๐๙

ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

๒. เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังนั้น การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าว จึงขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง และไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาต สัมปทาน หรือประทานบัตรต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด ผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือประทานบัตร ยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้ โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ไปยังกรมป่าไม้ ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๙๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๙ โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็น[๒] ที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การอนุญาตตามกฎหมายฉบับต่างๆ (หรือในเรื่องต่างๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน) ย่อมมีวัตถุประสงค์ของการอนุญาตเป็นการเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่องไป และมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตของการอนุญาตของทางราชการแต่ละเรื่องนั้นเองว่า การอนุญาตในเรื่องใดจะมีผลถึงกับเป็นการให้สิทธิเข้าครอบครองพื้นที่เพื่อกระทำกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ และเมื่อพิจารณาแล้ว ถ้าปรากฏว่า การใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ในกิจการของเอกชนตามที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการนั้น ไม่ถึงกับเป็นการขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว รัฐก็สามารถที่จะกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

๒. ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการทำไม้ ร่อนแร่สำรวจแร่ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ ประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเห็นว่า การใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ และนอกจากนั้น ทางราชการอาจกำหนดเงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ตามสมควร

---

[๒] บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ดังกล่าว

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๒๙๒๒๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) กับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีสาระสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งแนวความคิดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเรื่องอื่นๆ ในทำนองเดียวกันนี้ได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เหนือพื้นดินหรือทำไม้ หรือได้รับสัมปทานทำไม้หรือประทานบัตรทำเหมืองแร่ ไม่น่าจะหมายถึงที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลผู้รับอนุญาตหรือสัมปทานนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เพราะการครอบครองดังกล่าวเพียงแต่ให้สิทธิแก่บุคคลนั้นเข้าไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การทำไม้ เก็บหาของป่า ทำเหมืองแร่ ระเบิดและย่อยหิน บำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บุคคลนั้นได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือประทานบัตรเท่านั้น มิใช่เป็นการครอบครองอยู่ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง ดังนั้นทางราชการจึงอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือประทานบัตรอยู่ก่อนได้ไม่ขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แต่อย่างใด ซึ่งเรื่องทำนองนี้ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาที่ ๑๗๒๘-๑๗๒๙/๒๕๑๓ วินิจฉัยไว้พอสรุปได้ว่า "สัญญาและใบอนุญาตทำไม้ เป็นเพียงการให้สิทธิเข้าไปตัดฟันเอาไม้เท่านั้น การที่ผู้รับอนุญาตเข้าไปตัดฟันไม้ จึงหาเป็นการครอบครอง อยู่ในที่ดินป่าเลยไม่

๒. แม้ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯจะไม่มีบทเฉพาะกาลให้ความคุ้มครองผู้รับอนุญาตหรือผู้รับสัมปทานหรือประทานบัตรดังบัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ และไม่มีบทยกเว้นให้บุคคลเข้าไปดำเนินการใช้สิทธิดังกล่าวได้ก็ตาม การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่บุคคลได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานหรือประทานบัตรอยู่ก่อนแล้ว ก็ไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาตหรือสัมปทานหรือประทานบัตรต้องสิ้นสุดลง ผู้รับอนุญาตหรือผู้รับสัมปทานหรือประทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ต่อไปได้ ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯแต่อย่างใด เพราะผู้ทรงสิทธิได้รับสิทธิเหล่านั้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายมาก่อน การประกาศกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่กระทำภายหลัง ไม่น่าจะมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับเป็นโทษกับผู้ทรงสิทธิซึ่งได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่า ความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพียงใด เพื่อจักได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)[๓] ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายพ.ศ.๒๕๒๒ จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) กับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง

สำหรับปัญหาที่กรมป่าไม้หารือดังกล่าวมาข้างต้นนั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘ เห็นว่า การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้บุคคลใดเข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตร และความจริง มาตรา ๑๙ วรรคสอง[๔] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มิได้ใช้คำว่า สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ใช้คำว่า ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำว่า ครอบครอง นั้นมีความหมายกว้างกว่าคำว่า สิทธิครอบครองกล่าวคือ บุคคลใดอาจครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยที่ตนไม่มีสิทธิครอบครองเหนือทรัพย์สินนั้นก็ได้ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ก็เช่นเดียวกัน ผู้รับอนุญาตฯลฯ สามารถครอบครองที่ดินที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ ได้ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยไม่มี

---

[๓] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า"เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

สิทธิครอบครองเหนือที่ดินดังกล่าวการที่บุคคลนั้นสามารถเข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย”ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ในประเด็นนี้ แม้ว่าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ว่า ความหมายของคำว่า ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ก็ตาม แต่เลขาธิการฯก็เห็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นี้ น่าจะต้องเข้าใจว่า เป็นการครอบครองที่มีลักษณะแน่นอนและต่อเนื่องระยะยาวโดยมีลักษณะที่เทียบเคียงได้กับ “กรรมสิทธิ์” มิใช่เป็นเพียงการครอบครองเป็นประจำวัน เช่น ทำการร่อนแร่หรือตัดไม้ไปในแหล่งต่างๆ ในป่า โดยเลขาธิการฯได้แยกพิจารณาในประเด็นนี้ออกเป็น ๓ ประการ คือ

ข้อแรก ตามถ้อยคำของมาตรา ๑๙ นั้น มีความหมายแน่ชัดอยู่ในตัวเองว่า ที่ดินแม้จะเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของทบวงการเมืองแล้ว รัฐย่อมสามารถประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ทั้งสิ้น ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า “ระบบกฎหมาย” ที่ให้ความคุ้มครองแก่สัตว์ป่าโดยประกาศเป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น มิได้ขัดต่อระบบการถือกรรมสิทธิ์หรือการครอบครอง (โดยชอบด้วยกฎหมาย) แต่ประการใด เพราะแม้จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ทบวงการเมืองนั้นก็ยังคงสามารถใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองนั้นได้อยู่ ปัญหาที่แท้จริงจึงอยู่ที่ว่าการกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิตาม “กรรมสิทธิ์หรือการครอบครอง (โดยชอบด้วยกฎหมาย) อย่างใด จึงจะสอดคล้องกับข้อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดินที่อยู่ใน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และทำอย่างไร จึงจะสามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง ๒ ด้าน (คือ ในด้านการรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กับในด้านการใช้สิทธิตามกรรมสิทธิ์และการครอบครอง) บรรลุผลและประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันได้

ข้อที่สอง คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” นั้น มีความหมายเพียงใด ในปัญหานี้ เลขาธิการฯเห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมายว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย”มีความหมายได้กว้างกว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” แต่เลขาธิการฯมีความเห็นต่อเนื่องออกไปว่า การครอบครองตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง นั้น น่าจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขบางประการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการครอบครองที่มีลักษณะที่แน่นอนและต่อเนื่องนานพอสมควร คือ อยู่ในลักษณะที่เทียบเคียงหรือคล้ายคลึงกับลักษณะ “กรรมสิทธิ์” ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย(มาตรา ๑๙) ได้เขียนคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วย

กฎหมาย" ไว้ต่อเนื่องกับคำว่า "กรรมสิทธิ์" ซึ่งแสดงให้เห็นความมุ่งหมายของมาตรา ๑๙ ได้ว่าต้องการให้ถ้อยคำทั้งสองนั้นมีความหมายอยู่ในแนวทางเดียวกัน (หมายเหตุ:- หลักการตีความ ejusdem generis rule) เลขาธิการฯเห็นว่า กรรมสิทธิ์มีลักษณะสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก คือแดนแห่งกรรมสิทธิ์ (extent of ownership) ซึ่งได้แก่ขอบเขตของ(กรรม)สิทธิ์ (สิทธิใช้สอย-จำหน่าย-เก็บดอกผล-สิทธิติดตามเอาคืน ฯลฯ) กับประการที่สอง คือความต่อเนื่องของสิทธิ ซึ่งได้แก่ระยะเวลาที่รัฐยอมรับให้เอกชนมีสิทธิ ดังนั้น ความหมายของคำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย"ตามมาตรา ๑๙ วรรคสองดังกล่าว ก็น่าจะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ๒ ประการนี้ด้วย คือ "แดนแห่งกรรมสิทธิ์ (ขอบเขตของสิทธิ)" และ "ความต่อเนื่องของสิทธิ" ปัญหาที่จะพิจารณาต่อไป คือ การ "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย"ที่ทางราชการอนุญาตให้เอกชนตามกฎหมายฉบับต่างๆ (พระราชบัญญัติ ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้นและกฎหมายอื่น ถ้ามี) ฉบับใดบ้าง ที่มีลักษณะทำให้ผู้รับอนุญาต ฯลฯ สามารถใช้สิทธิเข้าครอบครองพื้นที่ได้ คล้ายคลึงกับการใช้สิทธิของ"กรรมสิทธิ์"ซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณากฎหมายเป็นรายฉบับและเป็นรายเรื่อง (มิใช่พิจารณารวมๆ กัน)

ข้อที่สาม ปัญหาว่า การอนุญาตในเรื่องใดตามกฎหมาย ๔ ฉบับ(ที่กรมป่าไม้ได้ยกขึ้นเป็นตัวอย่าง คือ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดิน) เป็นการอนุญาตที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับอนุญาตฯในการเข้าครอบครองพื้นที่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ "กรรมสิทธิ์" เลขาธิการฯ เห็นว่า ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ที่ให้เหตุผลรวมๆ กันสำหรับกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับและกล่าวเป็นข้อยุติโดยสรุป ซึ่งมีความว่าหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าไปทำเหมืองแร่ หรือระเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้ ก็เป็นเพราะว่าได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น และเท่ากับเป็นการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเพื่อดำเนินการที่ได้รับอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ นั้นอาจเป็นการไม่ถูกต้องเพราะสิทธิของผู้รับอนุญาตก็ดีหรือของผู้รับสัมปทานฯลฯในแต่ละเรื่องก็ดี ย่อมแตกต่างกัน และย่อมก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์และดำเนินการในกิจการที่ตนได้รับอนุญาตจากทางราชการแตกต่างกัน (ทั้งในด้าน "ขอบเขตของสิทธิ" และ "ระยะเวลาของการมีสิทธิ")

เลขาธิการฯ จึงได้แยกประเภทของการอนุญาต ฯลฯ ตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับออกเป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่กรณีที่อาจเข้าใจได้ค่อนข้างแน่ชัดว่า ผู้รับใบอนุญาตฯลฯ ไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้า "ครอบครองพื้นที่" ประเภทนี้ได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตให้ "ทำไม้" ในป่าแห่งใดแห่งหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๑๑) หรือผู้รับอนุญาต "ร่อนแร่" หรือ "ขุดหาแร่รายย่อย" ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๔ และมาตรา ๘๙)

ฯลฯ เลขาธิการฯ เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายด้วยแร่แล้ว การที่ทางราชการอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง “ทำไม้” หรือ “ร่อนแร่” หรือ “ขุดหาแร่รายย่อย” ไม่น่าจะมีความหมายไปถึงกับว่า ทางราชการมีเจตนาอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตเข้าครอบครอง “พื้นที่ทั้งป่า” หรือ “พื้นที่ทั้งท้องที่” ของการอนุญาต เพราะสิทธิของผู้รับอนุญาตมีเพียงสิทธิจำกัดแต่เพียงตัดฟันไม้ในป่า (กรณีผู้ทำไม้) และจำกัดแต่เพียงสิทธิที่จะกระทำต่อพื้นที่บนบกหรือในน้ำ โดยใช้แรงคนเพื่อให้ได้แร่ (กรณีผู้ร่อนแร่หรือขุดหาแร่รายย่อย) เท่านั้น

ประเภทที่สอง ได้แก่กรณีที่ถือว่า ทางราชการอนุญาตให้ผู้อนุญาตเข้าครอบครองพื้นที่ได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือทางราชการกำหนดไว้ เช่น สิทธิของผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๗๓) เลขาธิการฯเห็นว่า สิทธิของผู้ถือประทานบัตรฯมีการครอบครองพื้นที่ได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เงื่อนไขดังกล่าวมีหลายลักษณะ เช่น เงื่อนไขจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การใช้ที่ดิน (คือ ต้องเป็นการใช้ที่ดินโดยเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ (ตามมาตรา ๗๓ (๒)) เงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ (คือ ต้องเป็นที่ดินที่ขุดเอาแร่ขึ้นมาแล้ว (มาตรา ๗๓ (๓)) และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับเวลา (คือ เท่าที่อยู่ภายในอายุประทานบัตร (มาตรา ๗๓ (๓)) ฯลฯ เป็นต้น เลขาธิการฯ เห็นว่า แม้การอนุญาตในประเภทที่สองนี้ จะมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแร่แสดงว่า การให้ประทานบัตรทำเหมืองมีความหมายรวมถึงการอนุญาตให้เข้าครอบครองพื้นที่บางส่วนในเหมืองแร่ได้ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิของผู้ถือประทานบัตร(เงื่อนไขต่างๆ แล้ว) สิทธิในการเข้าครอบครองพื้นที่ในเขตประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ก็ยังมีความแตกต่างกับสิทธิของ “ผู้ถือกรรมสิทธิ์” อยู่มาก และไม่น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ประเภทที่สาม ได้แก่กรณีที่ผู้รับอนุญาตฯลฯสามารถมีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินโดยมีขอบเขตของสิทธิ (extent of right) มากกว่า ๒ กรณีแรก กรณีนี้ได้แก่ สิทธิของผู้รับอนุญาตให้”ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย”ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ที่มีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าหรือทุ่งหญ้าฯลฯ) ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๑๖ ทวิ) สิทธิในกรณีนี้ จะใกล้เคียงกับสิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่มาก เพราะผู้รับอนุญาตจะมีสิทธิเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว และนอกจากนั้น สิทธิของผู้รับอนุญาตในกรณีนี้ยังอาจสืบทอดไปยัง “บุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่กับผู้รับอนุญาตได้ (มาตรา ๑๖ ทวิ)” แต่อย่างไรก็ตาม การครอบครองที่ดินที่ทางราชการอนุญาตให้ในกรณีนี้ ก็ยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเวลา คือมีระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ ปี เลขาธิการฯ เห็นว่า เนื่องจากการอนุญาตประเภทนี้มี “ขอบเขตของสิทธิ” ค่อนข้างกว้างขวาง ดังนี้ ผู้ตีความจึงอาจ “เลือก” ตีความในทางหนึ่งทางใด คือจะตีความว่าพื้นที่ดินประเภทนี้ต้องห้ามมิให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” หรือไม่ ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่สิทธิของผู้รับอนุญาตในประเภทที่สามนี้ ยังคงถูกจำกัดไว้ด้วยระยะเวลา (ไม่เกิน ๓๐ ปี) เลขาธิการฯ จึงเลือกที่จะมีความเห็นว่ารัฐน่าจะมีอำนาจ

ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่นี้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ เพราะที่ดินในกรณีนี้ยังต้องถือว่ายังคงเป็นของรัฐหรือของ “ทบวงการเมือง” อยู่ (มากกว่าเป็นของเอกชน)

กล่าวโดยสรุป เลขาธิการฯ เห็นว่า การครอบครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่มีลักษณะต่อเนื่องกันและนำไปสู่การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น ที่จะอยู่ในความหมายของคำว่า”ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ และต้องห้ามมิให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” แต่สำหรับคนที่ที่ผู้รับอนุญาตฯลฯ ตามกฎหมาย ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่และประมวลกฎหมายที่ดิน) ได้เข้าใช้ประโยชน์เลขาธิการฯ เห็นว่า รัฐยังสามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

๑. ในประเด็นว่า คำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มีความหมายเช่นไร นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งออกบังคับใช้ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.๒๔๙๗) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (พ.ศ. ๒๔๗๕) แล้วย่อมเห็นได้ว่า ผู้ตรากฎหมายมิได้มีเจตนาที่จะให้ความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย”ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๙) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๖๗) เพราะหากบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้หมายความถึง “สิทธิครอบครอง” แล้ว ก็น่าจะใช้คำว่า “สิทธิครอบครอง” ให้ตรงกับกฎหมายที่บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในที่ดินโดยทั่วไป เพื่อให้มีความหมายเช่นเดียวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น แต่เมื่อกฎหมายใช้ถ้อยคำที่แตกต่างออกไปเป็นว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” จึงย่อมมีเจตนารมณ์ให้มีความหมายรวมถึงการครอบครองอย่างธรรมดา เช่น การที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรจากเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ เพราะครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทางราชการมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ฯลฯ แล้ว กรณีจะมีปัญหาต่อไปว่า ผู้รับอนุญาต ฯลฯ หากได้ดำเนินการไปตามสิทธิที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปในพื้นที่ที่ตนได้รับอนุญาต ฯลฯ การดำเนินการดังกล่าวจะเกิดปัญหาว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา

๒๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ซึ่งบัญญัติห้ามโดยเด็ดขาดมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองและยึดถือที่ดิน ฯลฯ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือไม่ เพราะหากจะตีความว่า ผู้รับอนุญาต ฯลฯ มีอำนาจเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยชอบแล้วกรณีก็จะขัดกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตรา ๒๔ ที่ต้องการสงวนและรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด แต่ถ้าหากเห็นว่าผู้รับอนุญาตฯลฯไม่มีอำนาจเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพราะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แล้ว กรณีจะเป็นการตีความในลักษณะที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลอื่นที่มีอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นยังจะเป็นการตีความถ้อยคำ คำว่า "ครอบครอง" ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ให้มีความหมายแตกต่างกันด้วยซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายเช่นนั้น

๒. สำหรับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า คำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" น่าจะเข้าใจว่าเป็นการครอบครองที่มีลักษณะแน่นอนและต่อเนื่องระยะยาว โดยมีลักษณะที่เทียบเคียงกับ "กรรมสิทธิ์" เพราะมาตรา ๑๙ วรรคสอง เขียนคำว่า "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ไว้ต่อเนื่องกับคำว่า "กรรมสิทธิ์" ซึ่งแสดงว่าต้องการให้ถ้อยคำทั้งสองมีความหมายอยู่ในแนวเดียวกัน (หลัก ejusdem generis) นั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นที่แตกต่างว่า หลักการตีความดังกล่าวนี้ น่าจะหมายถึงกรณีที่มีคำหลายคำเรียงต่อกันมาและคำสุดท้ายเป็นคำทั่วไป ซึ่งต้องตีความว่าคำสุดท้ายมีความหมายทำนองเดียวกับคำที่มาก่อน เว้นแต่จะเป็นถ้อยคำที่ทำให้เห็นเป็นอย่างอื่น เช่น การตีความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๗ (๓) ของความหมายคำว่า "อันตรายสาหัส" ให้หมายถึงเสียแขน มือ เท้า นิ้วหรืออวัยวะอื่นใด คำว่า "อวัยวะอื่นใด" เป็นคำทั่วไปและคำสุดท้าย ซึ่งศาลฎีกาโดยคำพิพากษาที่ ๖๓๑/๒๕๐๙ ได้วินิจฉัยว่าการสูญเสียอวัยวะอื่นใดตามมาตรา ๒๙๗ (๓) ต้องเป็นอวัยวะที่มีความสำคัญต่อร่างกายหรือต้องสูญเสียไปถึงขนาดเทียบเท่าเสียแขน ขา มือ เท้า หรือนิ้ว เพียงแต่ได้ความว่า ฟันด้านหน้าหักไป ๑ ซี่ แม้ฟันจะเป็นอวัยวะส่วนหนึ่งของร่างกาย แต่ฟันที่เสียไปก็ยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่ามีความสำคัญหรือการสูญเสียเท่าการเสียแขน ขา มือ เท้า หรือนิ้ว อันเป็นอวัยวะที่กฎหมายระบุไว้ชัดแจ้ง แนวการตีความนี้จึงน่าจะถือเป็นหลัก ejusdem generis ได้ แต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๙ วรรคสองมีเพียงสองคำ คือ คำว่า "กรรมสิทธิ์" และ "ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย" ไม่มีคำทั่วไปเป็นคำสุดท้ายที่ควรจะตีความว่าการครอบครองดังกล่าวต้องมีความสำคัญในระดับเดียวกับกรรมสิทธิ์ ฉะนั้น คำว่า "ครอบครอง" จึงน่าจะมีความหมายเพียงการครอบครองธรรมดาโดยชอบด้วยกฎหมายดังได้กล่าวมาแล้วเท่านั้น

---

[๕] มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วยหนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

๓. สำหรับกรณีของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔มาตรา ๓๐[๖] ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่าเป็นเพียงบทบัญญัติที่เน้นให้แน่ชัดยิ่งขึ้นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตฯลฯ อยู่ก่อนแล้ว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลนั้นตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีการกำหนดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตฯลฯอยู่ก่อนแล้วเป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง ก็ไม่มีผลลบล้างสิทธิของผู้รับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับย่อมมีเจตนารมณ์และมีความสำคัญแตกต่างกัน เนื่องจากการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าย่อมมีความประสงค์ที่จะสงวนรักษาสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าไว้ให้เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุด และไม่ประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือให้บุคคลใดเข้าไปในพื้นที่นั้นเพื่อทำประโยชน์ได้ ส่วนการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้นมุ่งที่จะคุ้มครองสภาพของป่าเท่านั้น ดังนั้น การตีความตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ

๔. สำหรับคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๒๘-๑๗๒๙/๒๕๑๓ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อ้างถึงนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ จะใช้คำว่า “ครอบครอง” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แต่ก็โดยจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คำว่า “ครอบครอง” ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะมุ่งถึง “ที่ดิน” เป็นสำคัญว่า ที่ดินดังกล่าวได้มีผู้ครอบครองหรือไม่ แต่คำว่า “ครอบครอง” ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ จะมุ่งถึง “ตัวบุคคล” เป็นสำคัญว่า ผู้ใดต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้นแม้ว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยในคำพิพากษาดังกล่าวว่า สัญญาทำไม้เป็นเพียงการให้สิทธิโจทก์เข้าไปตัดฟันไม้เท่านั้น การที่โจทก์เข้าไปตัดฟันไม้จึงหาเป็นการ”ครอบครองอยู่ใน” ที่ดินป่าเลนตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯไม้ โจทก์จึงมิได้เป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามกฎหมายดังกล่าวและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็เห็นว่า ความเห็นของที่ประชุมใหญ่นี้มิได้ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะเป็นการตีความตามกฎหมายคนละฉบับโดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ ในปัญหาประการที่หนึ่ง ที่เห็นว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำไม้หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่า

---

[๖] มาตรา ๓๐ สัมปทานและใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ใบอนุญาตให้อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า อาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ และสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของสัมปทาน อาชญาบัตร ประทานบัตรหรือใบอนุญาตนั้นๆ

สงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯหรือได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ฯ หรือได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ตามกฎหมายที่กรมป่าไม้หารือมาทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ใน"ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย"ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ปัญหาประการที่สอง

สำหรับปัญหาที่ว่า การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯทับพื้นที่ซึ่งทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลใดตามปัญหาประการที่หนึ่งอยู่ก่อนแล้ว จะขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผลในทางกฎหมายของการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะทำให้สิทธิตามใบอนุญาต สัมปทาน หรือประทานบัตรสิ้นสภาพไป หรือไม่ อย่างไร หากผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทานหรือผู้ถือประทานบัตรคงดำเนินการตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ หากผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป ผู้รับอนุญาตจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากทางราชการ หรือไม่ เพียงใด นั้น

ในประเด็นนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เห็นว่า ในเมื่อได้วินิจฉัยไว้ในปัญหาประการที่หนึ่งแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรดังกล่าว เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ดังนั้น การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับพื้นที่ดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๑๙ วรรคสอง และไม่มีผลทำให้สิทธิตามใบอนุญาต สัมปทาน หรือประทานบัตรดังกล่าวต้องสิ้นสภาพไปแต่อย่างใด ผู้รับอนุญาต ผู้รับสัมปทาน หรือผู้ถือประทานบัตรยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไปได้ โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

ในประเด็นนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำต้องพิจารณาความหมายของมาตรา ๒๔ ที่บัญญัติว่า “ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า” ว่า จะมีความหมายเพียงใด โดยเลขาธิการฯ เห็นว่า คำว่าห้ามมิให้ “ผู้ใด” เข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โค่น ต้นไม้ ฯลฯ นั้น

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

มีความหมายเพียงว่า “ผู้ที่เข้าไป” กระทำการดังกล่าว”ต้องเป็นบุคคลที่ไม่สามารถอ้างอำนาจตามกฎหมาย (อื่น) ได้ แต่ถ้าเป็นผู้ที่อาจจะอ้างอำนาจตามกฎหมายได้ ผู้นั้นก็มิได้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔

ดังนั้น ในประการแรก เลขาธิการฯเห็นว่ามาตรานี้ย่อมไม่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น (เช่น กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ของตน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน และย่อมต้องพึงเข้าใจว่ากฎหมายฉบับหนึ่งย่อมไม่มีความมุ่งหมายที่จะขัดขวางการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับอื่น (เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง) การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างฉบับ) ย่อมอยู่ภายใต้ “หลักเกณฑ์” ของการบริหารราชการ คือมีการประสานงานและมีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบของทางราชการ เพื่อให้การ “ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายฉบับต่างๆ สอดคล้องกันและทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ บรรลุผลให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ในประการที่สอง มาตรานี้ย่อมไม่ใช้บังคับแก่การกระทำของเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐตามกฎหมายอื่น (ทั้งนี้เท่าที่การกระทำนั้นอยู่ภายใน “ขอบเขตของสิทธิ” ที่เอกชนนั้นได้รับอนุญาตจากทางราชการ) เพราะการอนุญาตของทางราชการทำให้เอกชนสามารถอ้าง “สิทธิ” ตามกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ การที่ทางราชการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงไม่ทำให้สิทธิของผู้รับอนุญาตหรือผู้ถือประทานบัตรต้องสิ้นสุดลงหรือทำให้การกระทำของเอกชน (ภายใน “ขอบเขตของสิทธิ” ที่ได้รับอนุญาต) เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทมาตราของกฎหมายบัญญัติให้เป็นเช่นนั้นหรือเป็นเงื่อนไขที่ “เจ้าหน้าที่ผู้อนุญาต” ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาต

เลขาธิการฯ เห็นว่า การเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๔ โดยพื้นฐานของอำนาจของเจ้าหน้าที่และสิทธิของผู้รับอนุญาต ที่เกิดจากกฎหมายอื่นนี้ ย่อมจะสอดคล้องกับทางปฏิบัติราชการ โดยจะเป็นการคุ้มครอง “สิทธิของเอกชน” และในขณะเดียวกัน ก็รักษาเจตนารมณ์ (เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ) ของกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไว้ได้ การวินิจฉัยปัญหาของกรมป่าไม้โดยการตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๔ จึงน่าจะเหมาะสมกว่าการตีความมาตรา ๑๙ วรรคสองว่า รัฐไม่มีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าหรือเขตท้องที่ ที่มีผู้รับอนุญาตหรือผู้รับอาชญาบัตรหรือผู้ถือประทานบัตรหรือผู้รับหนังสืออนุญาตตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ (กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ละประมวลกฎหมายที่ดิน) ให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” เพราะจะเป็นการกระทบถึง “สิทธิที่ได้มาแล้ว”ของผู้รับอนุญาต ผู้รับอาชญาบัตร ฯลฯ

การตีความโดยอาศัยมาตรา ๒๔ จะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคสอง ที่มิได้ห้ามการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองของทบวงการเมืองต่างๆ ให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” (ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น) ทั้งๆ ที่ย่อมเห็นได้ชัดและต้องเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่าภายในพื้นที่ที่อยู่ในกรรมสิทธิ์

หรือครอบครองของทบวงการเมืองและได้ประกาศกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” นั้นย่อมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของทบวงการเมือง (หรือบุคคลอื่น) เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น การที่มาตรา ๑๙ วรรคสอง บัญญัติเช่นนี้ได้ก็เพราะระบบการคุ้มครองสัตว์ป่าโดยการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าย่อมไม่ขัดกับระบบการใช้สิทธิของผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย (รวมทั้งสิทธิอื่นตามที่ทางราชการได้อนุญาตให้แก่เอกชนตามกฎหมายอื่น) นั่นเอง ปัญหามีอยู่แต่เพียงว่า ทางราชการจะ “จำกัด” การใช้สิทธิของแต่ละฝ่ายอย่างใด

โดยสรุป เลขาธิการฯ เห็นว่า ในปัญหาที่กรมป่าไม้ขอหารือมานี้ ถ้าหากเข้าใจตามความหมายของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ว่า บทบัญญัติดังกล่าวย่อมไม่มีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (อื่น) และไม่ใช้บังคับแก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตฯตามกฎหมายอื่น (และใช้สิทธิตามขอบเขตของการอนุญาตฯ) ก็จะเห็นได้ว่า ปัญหาของกรมป่าไม้เกี่ยวกับข้อขัดแย้งระหว่างกฎหมายฉบับต่างๆ ก็จะหมดไป กฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์ต่างกันและต่างใช้บังคับคู่เคียงกัน (parallel) กรณีที่กฎหมายฉบับหนึ่งจะมีความสำคัญเหนือกว่ากฎหมายอีกฉบับหนึ่งนั้นย่อมต้องถือเป็นข้อยกเว้น (เช่น เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง ฯลฯ) ฉะนั้น ในทางปฏิบัติราชการ ส่วนราชการที่ปรึกษาการตามกฎหมายต่างๆ (ซึ่งต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน) จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการเพื่อการปฏิบัติการตามกฎหมายต่างๆ ให้มีผลใช้บังคับโดยสอดคล้องกันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า ทางราชการอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ทางราชการได้อนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการทำไม้ ร่อนแร่ สำรวจแร่ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยแร่ และประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเห็นว่า การใช้สิทธิของผู้รับอนุญาตที่กระทำอยู่ภายในขอบเขตของการอนุญาตตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ และนอกจากนั้นทางราชการ (โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง) อาจกำหนด “เงื่อนไขจำกัดการใช้สิทธิ” ของผู้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการสงวนและรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ) ได้ตามสมควร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาปัญหาประการที่สองนี้แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘ เพราะเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ที่ดินที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตร เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามนัยมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯกรณีจึงต้องห้ามมิให้กำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และดังนั้นผู้รับอนุญาต ฯลฯ จึงยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาต ฯลฯโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วได้ต่อไป เพราะเมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้

กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วก็ไม่อาจนำมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาใช้บังคับได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๐

เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง การสื่อสารแห่งประเทศไทยขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวงพิเศษ (ปัญหาตามข้อ ๕๐ และข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕)

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๓๔๖๐ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำขออนุญาตทำทางเชื่อมในเขตทางหลวงพิเศษ หมายเลข ๓๕ ตอนกรุงเทพ - สมุทรสาครที่ กม. ๒๐ + ๑๖๓ เพื่อเป็นทางเข้าออกสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟ

ในการขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวงพิเศษนี้ มีข้อกฎหมายตามข้อ ๕๐ และข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ดังนี้

“ข้อ ๕๐ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงพิเศษ

ในกรณีที่ทางหลวงพิเศษมีทางขนาน ผู้ใดจะสร้างทาง ถนนหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษเป็นทางเข้าออกทางขนาน ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ ๕๑ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษ

ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสายวางท่อ หรือกระทำการใด อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ

ในการอนุญาตให้กระทำการตามวรรคสอง ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะกำหนดตำแหน่งและระดับที่จะกระทำการนั้นรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และให้นำข้อ ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ”

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางหลวงพิเศษสายดังกล่าวไม่มีทางขนานในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่กรณีการสื่อสารแห่งประเทศไทยขออนุญาตทำทางเชื่อมเข้าออกสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการทำทางเข้าออกระหว่างสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟกับทางหลวงพิเศษ เป็นการกระทำการใดๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงสามารถอนุญาตให้ทำทางเชื่อมได้ตามข้อ ๕๑ วรรคสอง อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า สถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นกิจการอัน

เป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือการกระทำการใดๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ แต่ทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้าออกสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟซึ่งการสื่อสารแห่งประเทศไทยขออนุญาตสร้างในเขตทางหลวงพิเศษ ไม่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและไม่ใช่การกระทำใดๆ อันเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค จึงต้องห้ามมิให้สร้างในเขตทางหลวงพิเศษเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงพิเศษตามความในข้อ ๕๐ วรรคแรก แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และเนื่องจากทางหลวงพิเศษในบริเวณที่ขอสร้างทางหลวงเชื่อมไม่มีทางขนาน จึงนำข้อ ๕๐ วรรคสอง มาใช้บังคับไม่ได้

กรณีมีปัญหาว่า การทำทางเข้าออกระหว่างสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟของการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับทางหลวงพิเศษ จะถือว่าเป็นการกระทำใดๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษมีอำนาจอนุญาตตามข้อ ๕๑ วรรคสอง หรือไม่ และกรมทางหลวงจะอนุญาตให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยทำทางเข้าออกสถานีตามที่การสื่อสารฯขออนุญาตได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงและการสื่อสารแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่า ข้อ ๕๑[๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษ โดยมีข้อยกเว้นไว้สำหรับผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย วางท่อหรือกระทำการใดๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษที่จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ข้อ ๕๑ ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดเพื่อเป็น

---

[๑] ข้อ ๕๑ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษ

ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย วางท่อหรือกระทำการใดๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ

ในการอนุญาตให้กระทำการตามวรรคสอง ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะกระทำการนั้นรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และให้นำข้อ ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอนุญาตตามวรรคสอง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทาง ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะเพิกถอนเสียก็ได้

ในกรณีที่ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามวรรคสอง ได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ให้การอนุญาตนั้นสิ้นสุดลง

อาคารหรือสิ่งอื่นที่ปลูกสร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง หรือโดยไม่ได้รับอนุญาตตามวรรคสอง หรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาตตามวรรคสาม ให้นำข้อ ๔๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทางเข้าออกทางหลวงพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๕๐ ฉะนั้น การทำทางเข้าออกระหว่างสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟของการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับทางหลวงพิเศษ จึงถือได้ว่าเป็นการสร้างทางอย่างหนึ่ง ไม่ใช่สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นในตามข้อ ๕๑ การที่ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะอนุญาตให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงพิเศษนั้นจึงต้องพิจารณาตามข้อ ๕๐[๒] ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทางเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงพิเศษโดยมีข้อยกเว้นตามวรรคสองเฉพาะกรณีที่ทางหลวงพิเศษนั้นมีทางขนาน จึงอาจมีการอนุญาตให้สร้างทางในเขตทางหลวงพิเศษเพื่อเป็นทางเข้าออกทางขนานได้ เมื่อข้อเท็จจริงที่หารือมาปรากฏว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ยื่นขออนุญาตทำทางเชื่อมเขตทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๕ ตอนกรุงเทพ-สมุทรสาครที่ กม. ๒๐ + ๑๖๓ โดยทางหลวงพิเศษดังกล่าวไม่มีทางขนาน จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ ๕๐ วรรคสอง ฉะนั้น ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจึงไม่อาจอนุญาตให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยสร้างทางในเขตทางหลวงพิเศษได้

ส่วนปัญหาที่ว่า การทำทางเข้าออกระหว่างสถานีทวนสัญญาณไมโครเวฟของการสื่อสารแห่งประเทศไทยกับทางหลวงพิเศษ จะถือว่าเป็นการกระทำใดๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษมีอำนาจพิจารณาตามข้อ ๕๑ หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา เพราะถึงแม้จะถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภค ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษก็ไม่อาจอนุญาตได้ตามข้อ ๕๑ ดังที่กล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๑

---

[๒] ข้อ ๕๐ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงพิเศษ

ในกรณีที่ทางหลวงพิเศษมีทางขนาน ผู้ใดจะสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษเพื่อเป็นทางเข้าออกทางขนาน ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ

การอนุญาตตามวรรคสอง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะเพิกถอนเสียก็ได้

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่งหรือโดยไม่ได้รับอนุญาตตามวรรคสอง ให้นำข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖)

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ นร (กพช) ๐๙๐๗/๒๖๙๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๐[๑] เรื่อง แนวทางการพัฒนาลิกไนท์และการกำหนดบทบาทหน่วยงานของรัฐ โดยให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติดำเนินการพัฒนาลิกไนท์ในเขตพื้นที่ซึ่งมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลลี้ และตำบลดงคำ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ.๒๕๒๗ ต่อมา บริษัทเหมืองบ้านปู จำกัด ได้สอบถาม[๒] ไปยังคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ดังนั้น เพื่อความกระจ่างในเรื่องนี้ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงหารือว่า ในกรณีที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติจะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปนั้น จะขัดกับการที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ให้เอกชนเช่าช่วงเพื่อดำเนินการผลิตลิกไนท์ในพื้นที่นั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกันได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานพลังงานแห่งชาติ) แล้ว ปรากฏว่าข้อหารือของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามหนังสือดังกล่าวข้างต้นยังไม่มีรายละเอียดและยังไม่ชัดเจน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงได้ขอให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งข้อหารือต่างๆ ให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง

---

[๑] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/๑๐๒๑๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๐

[๒] หนังสือบริษัทเหมืองบ้านปู จำกัด ที่ มป ๐๘๓๐/๐๗๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๐

หลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร (กพช) ๐๙๐๗/๓๖๒ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อหารือเพิ่มเติมว่า เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๒ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ.๒๕๑๒ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการผลิตและจำหน่ายถ่านหิน พระราชกฤษฎีกานี้มีอายุห้าปี และให้เลขาธิการการพลังงานแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้หมดอายุลง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๓ ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานรับไปพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูนต่อไป แต่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ยังมิได้ดำเนินการเนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและกระทบกระเทือนต่อผู้ที่ยื่นขอประทานบัตรและอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๕ ว่า ให้คงพื้นที่ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯขอสงวนไว้ประมาณ ๕,๕๐๐ ไร่ แต่พื้นที่ส่วนใดที่มีปัญหาทับกับพื้นที่ที่เอกชนได้ขออนุญาตออกประทานบัตรหรืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ไว้ก่อนวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๓ (วันที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ รับไปพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณท้องที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน) ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกันหาทางดำเนินการในทางที่เหมาะสมต่อไป และหากยังมีปัญหาก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๖ สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ทำสัญญาการผลิตถ่านลิกไนท์กับบริษัทเหมืองบ้านปู จำกัด มีสาระสำคัญว่า สำนักงานพลังงานแห่งชาติยินยอมให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ เข้ารับช่วงทำเหมืองถ่านลิกไนท์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติที่ตั้งอยู่ที่อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน ซึ่งมีประทานบัตรการทำเหมืองอยู่แล้ว จำนวนประมาณ ๓๙๖ ไร่ โดยมีข้อตกลงกันว่า บริษัทเหมืองบ้านปูฯ จะต้องดำเนินการซื้อที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติไม่น้อยกว่า ๕๐๐ ไร่ ตามแผนที่สังเขปท้ายสัญญา เพื่อขยายเนื้อที่การทำเหมืองให้เพียงพอต่อการผลิตถ่านลิกไนท์ให้ได้ปริมาณครบตามสัญญา และสำนักงานพลังงานแห่งชาติจะช่วยออกค่าที่ดินดังกล่าวตามราคาจริงแต่ไม่เกินราคาประเมิน โดยเงินจำนวนนี้ สำนักงานพลังงานแห่งชาติอนุญาตให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ หักจากผลประโยชน์ที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติจะได้รับ

ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๒๗ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลลี้ และตำบลดงคำ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ.๒๕๒๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๗ เป็นต้นไป เพื่อรักษาทรัพยากรแร่ลิกไนท์ไว้ใช้ประโยชน์ทางด้านพลังงาน โดยให้เลขาธิการการพลังงานแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเนื้อที่ซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ทั้งหมดประมาณ ๕,๕๐๐ ไร่

โดยพื้นที่ส่วนหนึ่งคือพื้นที่ซึ่งบริษัทเหมืองบ้านปูฯ ต้องดำเนินการจัดซื้อให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติตามสัญญา

ดังนั้น ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลลี้ และตำบลดงดำ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ.๒๕๒๗ และตามที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ทำสัญญาการผลิตถ่านลิกไนท์กับบริษัทเหมืองบ้านปูฯ ตามสัญญาลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๖ ซึ่งในสัญญาดังกล่าวได้ระบุว่า บริษัทเหมืองบ้านปูฯ จะต้องดำเนินการจัดซื้อที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติไม่น้อยกว่า ๕๐๐ ไร่ แต่ปัจจุบันปรากฏว่าบริษัทเหมืองบ้านปูฯ ไม่สามารถซื้อที่ดินตามสัญญาได้ทั้งหมด เนื่องจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่บริเวณนั้นบางส่วนไม่ยอมขาย

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงขอหารือว่าถ้ารัฐบาลจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์เดิมต่อไปซึ่งจะเป็นผลให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ ได้รับประโยชน์จากการเวนคืน กล่าวคือ สามารถดำเนินการขยายพื้นที่ทำเหมืองลิกไนท์ให้ครอบคลุมบริเวณตามข้อผูกพันในสัญญาได้เอกชนรายอื่นซึ่งมีกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่จะเวนคืนจะนำมาเป็นข้อร้องเรียนหรือฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้หรือไม่

นอกจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติข้างต้นแล้ว ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานพลังงานแห่งชาติ) ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) ว่า ที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลลี้ และตำบลดงคำ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ.๒๕๒๗ ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๕,๕๐๐ ไร่ นั้น ที่ดินดังกล่าวตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาแบ่งออกเป็น ๒ บริเวณใหญ่ๆ คือ บริเวณบ้านป่าคาและบริเวณบ้านปู สำหรับพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณบ้านป่าคาซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๐๐ ไร่ นั้น สามารถดำเนินการจัดซื้อได้จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องดำเนินการเวนคืน ส่วนพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณบ้านปูซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๒,๕๐๐ ไร่ สำนักงานพลังงานแห่งชาติมีโครงการที่จะดำเนินการให้ได้กรรมสิทธิ์เป็นเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๑,๘๐๐ ไร่

อย่างไรก็ดี สำหรับพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณบ้านปูนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ทำสัญญาทำเหมืองและจำหน่ายถ่านลิกไนท์ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๖ กับบริษัทเหมืองบ้านปูฯ โดยมีเงื่อนไขประการหนึ่งว่า ในระยะเริ่มแรกสำนักงานพลังงานแห่งชาติตกลงให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ เช่าช่วงทำเหมืองในที่ดินบริเวณดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐๐ ไร่ แต่ในระยะต่อไปบริษัทเหมืองบ้านปูฯ จะต้องจัดซื้อที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพิ่มอีก ๕๐๐ ไร่ และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดซื้อเพิ่มเติมนั้นเป็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งต่อไปจะได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าบริษัทเหมืองบ้านปูฯ ไม่

อาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินให้ครบตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ นอกจากนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว สำนักงานพลังงานแห่งชาติก็ได้จัดซื้อที่ดินในบริเวณนั้นเองเป็นบางส่วนด้วย แต่ก็ปรากฏว่าไม่อาจดำเนินการจัดซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ในแนวเขตเนื้อที่ตามโครงการได้ครบจำนวน ๑,๘๐๐ ไร่ คงเหลือเนื้อที่ประมาณ ๓๑๓ ไร่ ที่ไม่อาจจัดซื้อได้เพราะเจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย ซึ่งในพื้นที่บริเวณดังกล่าวนั้นสำนักงานพลังงานแห่งชาติยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอยู่ดังนั้น สำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงจำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินในบริเวณ ๓๑๓ ไร่ ที่เหลือนั้น เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันได้แก่แร่ลิกไนท์ต่อไป แต่หากต่อมาปรากฏว่าหลังจากที่ได้เวนคืนที่ดินดังกล่าวแล้ว สำนักงานพลังงานแห่งชาติยังไม่มีความพร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการทำเหมืองลิกไนท์เอง สำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงคาดว่าสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนนั้นคงจะต้องนำไปให้เอกชนเช่าช่วงดำเนินการทำนองเดียวกับที่ได้ทำสัญญาให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ เช่าช่วงมาแล้วจึงได้มีการหารือในปัญหาดังกล่าว

จากหนังสือหารือและข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณามีว่า สำนักงานพลังงานแห่งชาติจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่บริเวณท้องที่บ้านปูได้หรือไม่ และหากดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว เอกชนรายอื่นซึ่งมีกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่จะเวนคืนจะนำมาเป็นข้อร้องเรียนหรือฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้หรือไม่ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในครั้งนี้จะมีผลทำให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเนื่องจากทำให้บริษัทฯสามารถขยายพื้นที่ทำเหมืองลิกไนท์ให้ครอบคลุมบริเวณตามข้อผูกพันในสัญญาได้ ในปัญหาดังกล่าวนี้ เห็นว่า มาตรา ๒๑[๓] แห่งพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.๒๔๙๖ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น และการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการของการพลังงานแห่งชาติ ถ้ามิได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

---

[๓] มาตรา ๒๑ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการผลิต ขยายระบบการผลิต หรือการจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

[๔] มาตรา ๕ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบริเวณที่ดินที่คิดว่าจะเวนคืนซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.๒๔๙๖ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพลังงานแห่งชาติ ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔[๕] และมาตรา ๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑. รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น

๒. อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนั้นต้องนำไปใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ได้แก่ การอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

๓. มิได้มีการตกลงกันในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลลี้ และตำบลดงคำ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ.๒๕๒๗ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดบริเวณที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการเวนคืนเนื้อที่ประมาณ ๕,๕๐๐ ไร่ สำหรับใช้ในการรักษาทรัพยากรแร่ลิกไนท์ไว้ใช้ประโยชน์ในด้านพลังงาน ซึ่งปรากฏว่าสำนักงานพลังงานแห่งชาติสามารถซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวมาเป็นกรรมสิทธิ์ได้เป็นส่วนใหญ่แล้ว คงเหลือเนื้อที่เพียง ๓๑๓ ไร่ ที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติยังมีความจำเป็นต้องได้มาแต่ไม่อาจตกลงซื้อได้ สำนักงานพลังงานแห่งชาติจึงต้องดำเนินการเวนคืนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า เมื่อปรากฏว่าสำนักงานพลังงานแห่งชาติมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และเมื่อกรณีเข้าตามหลักเกณฑ์ ๓ ประการ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

---

[๕] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เวนคืน" หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการเกษตรพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงานพลังงานแห่งชาติก็สามารถดำเนินการเวนคืนที่ดินดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนปัญหาที่ว่าตามสัญญาเช่าช่วงที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติทำไว้กับบริษัทเหมืองบ้านปูฯ มีเงื่อนไขประการหนึ่งกำหนดให้บริษัทฯ ต้องจัดซื้อที่ดินเพิ่มอีก ๕๐๐ ไร่ แต่บริษัทฯ ไม่สามารถดำเนินการให้ครบตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงเกรงจะเกิดปัญหาข้อร้องเรียนว่า การเวนคืนที่ดินในครั้งนี้ จะมีผลเป็นการเวนคืนที่ดินเพื่อทำให้บริษัทเหมืองบ้านปูฯ ได้รับประโยชน์ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า สัญญาเช่าช่วงดังกล่าวที่คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม กับเจตนารมณ์ในการเวนคืนที่ดินในครั้งนี้ เป็นคนละประเด็นกัน กล่าวคือ การที่บริษัทเหมืองบ้านปูฯ มีข้อผูกพันที่จะต้องจัดซื้อที่ดินเพิ่มอีก ๕๐๐ ไร่ แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ย่อมเป็นเรื่องที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติจะต้องบังคับการให้เป็นไปตามข้อตกลง แต่การที่บริษัทฯไม่อาจดำเนินการตามเงื่อนไขในสัญญาได้นี้ ซึ่งมีผลทำให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติต้องดำเนินการเองเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินในบริเวณดังกล่าวโดยการดำเนินการเวนคืนนั้น เป็นการดำเนินการไปตามโครงการของสำนักงานพลังงานแห่งชาติเองเพื่อให้สำนักงานพลังงานแห่งชาติได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติตามอำนาจหน้าที่ของตน[๗] จะนำเอาข้อผูกพันตามสัญญามาเกี่ยวข้องด้วยหาได้ไม่ และที่ว่าเอกชนรายอื่นซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่จะเวนคืนจะนำมาเป็นข้อร้องเรียนหรือฟ้องร้องต่อรัฐบาลได้หรือไม่นั้น เห็นว่า อำนาจฟ้องร้องของบุคคลในกรณีนี้มีอยู่ตามมาตรา ๕๕[๘] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผลของคดีจะเป็นอย่างไร

---

[๗] มาตรา ๕ ให้การพลังงานแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหาและก่อให้เกิดการพลังงานเพื่อความเจริญของประเทศและสวัสดิภาพของประชาชน

(๒) ทำการค้นคว้า ทดลอง ตรวจ สำรวจ รวบรวมสถิติเกี่ยวกับแหล่งที่อันเหมาะสมแก่การที่จะก่อให้เกิดพลังงานน้ำ หรือแหล่งที่จะได้มาซึ่งวัตถุอันเป็นที่มาแห่งพลังงานไฟฟ้าและอย่างอื่น

(๓) วางนโยบายและควบคุมในการผลิตพลังงานต่างๆ เช่น พลังงานไฟฟ้า

(๔) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า หรือเลิกแหล่งผลิตและระบบส่ง ระบบจ่ายพลังงาน

(๕) วางระเบียบและควบคุมเพื่อความปลอดภัยจากอันตรายอันเนื่องด้วยการพลังงาน

(๖) ตั้งมาตรฐานและกำหนดอัตราการขายพลังงาน

(๗) ช่วยเหลือและส่งเสริมการใช้พลังงานต่างๆ เพื่อการเศรษฐกิจ เช่น การเกษตรกรรม การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม การพาณิชยกรรม และการคมนาคม

(๘) จัดให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นร่วมกับประโยชน์ที่ได้รับจากการพลังงาน เช่น การชลประทาน การป้องกันน้ำท่วม และการคมนาคมทางน้ำ

[๘] มาตรา ๕๕ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

ย่อมขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของศาลว่าได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๕ หรือไม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง หารือขอให้ทบทวนความเห็น
(ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗)

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ อก ๐๘๐๑ (๔) / ๒๖๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นเดิมตามหนังสือที่ นร๐๕๐๑/๑๐๔๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ โดยมีข้อเท็จจริงว่าเดิมการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เคยมีหนังสือที่ อก ๐๘๐๑/๘๙๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๘ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ จะมีผลบังคับถึงที่ดินที่ตกการสำรวจในเขตพื้นที่ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๗ แปลง ซึ่งไม่ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยหรือไม่ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วได้ให้ความเห็นตามหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับดังกล่าว ไม่มีผลบังคับและครอบคลุมถึงที่ดินจำนวน ๗ แปลงนั้น โดยให้เหตุผลว่า อสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ และต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้นด้วย หากการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีความจำเป็นจะเข้าใช้ที่ดินดังกล่าว ควรทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าวจากเจ้าของ แต่หากไม่เป็นที่ตกลงควรดำเนินการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครบครองท้ายพระราชบัญญัติที่ตกสำรวจ ต่อมาการนิคมอุตสาหกรรมฯ พบว่ามีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๕๕๑-๕๕๒/๒๕๒๙ ในคดีระหว่างนายใย ฮวดเฮง ที่ ๑ กับพวกโจทก์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ ผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย ที่ ๒ จำเลย มีใจความและเหตุผลว่า “แม้จำเลยที่ ๒ ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้[๑] ได้ทำการสำรวจที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนไม่ชอบด้วยหน้าที่ คือแสดงจำนวนที่ดินของโจทก์ ที่ ๑ ที่ ๒ มีจำนวนน้อยกว่าความจริงและโจทก์ที่ ๓ ถึงที่ ๓๗ ไม่มีที่ดินเลย เป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ ที่ ๒ มีชื่อในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่จะต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใน

---

[๑] พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๖

ท้องที่ตำบลทุ่งศุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ น้อยกว่าจำนวนที่ดินที่แท้จริง และโจทก์ที่ ๓ ถึงที่ ๓๗ ไม่มีรายชื่อในบัญชีดังกล่าวเลยทำให้โจทก์ทั้งหมดเสียสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เห็นว่า แม้ความจริงจะเป็นดังโจทก์อ้าง จำเลยที่ ๒ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่โจทก์อ้างเสร็จสิ้น และได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งศุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว ที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๒ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จำเลยที่ ๒ หมดอำนาจหน้าที่ที่จะทำการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอศรีราชาและอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๖ แล้ว สภาพแห่งคดีไม่สามารถบังคับจำเลยที่ ๒ ให้ทำการสำรวจเพื่อเวนคืนที่ดินของโจทก์ทุกคนใหม่ตามคำขอท้ายฟ้องได้ ...ฯลฯ “ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมฯ เห็นว่าข้อเท็จจริงและใจความ ตลอดจนเหตุผลในคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๑-๕๕๒/๒๕๒๙ นี้ สามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นในการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ นี้ได้การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นเดิมตามหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ หากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้ โดยถือว่าเจ้าของหรือผู้ครบครองที่แม้จะไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ แต่ตำแหน่งของที่ดินอยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนฯ หรือมีชื่ออยู่ในบัญชีดังกล่าว แต่บัญชีแสดงจำนวนที่ดินน้อยกว่าความเป็นจริง การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็สามารถเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ โดยไม่ถือว่าเป็นที่ดินตกการสำรวจ การนิคมอุตสาหกรรมฯ สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ ตามอัตราและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๑-๕๕๒/๒๕๒๙ ได้วินิจฉัยไปในประเด็นที่ว่า สภาพแห่งคดีไม่สามารถบังคับจำเลยที่ ๒ คือเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ทำการสำรวจเพื่อเวนคืนใหม่ตามคำขอของโจทก์ได้ เพราะได้สำรวจที่ดินบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาที่โจทก์อ้างเสร็จสิ้น และได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา

อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้วที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า แม้จะถือตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวว่าที่ดินที่ตกสำรวจทั้ง ๗ แปลงนั้น เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ทำการสำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๕ เสร็จสิ้น และได้ออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้ว ที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินั้นได้ตกเป็นของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์คือผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ยังไม่มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้ที่ดินดังกล่าวได้ จนกว่าจะได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗

สำหรับที่ดินที่ตกสำรวจ ๗ แปลงที่เป็นปัญหานี้ ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมฯ ว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ที่ว่า “หากการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีความจำเป็นที่จะเข้าใช้ที่ดินทั้ง ๗ แปลงนั้น ก็ควรทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าวจากเจ้าของที่ดินเหล่านั้น” แล้ว และได้ทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินซื้อที่ดินได้แล้ว ๕ แปลง

---

[๒] มาตรา ๖ ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๕ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนผู้ใดไม่ยอมมารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนรายใดได้ทันที เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิระหว่างผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยวางเงินค่าทดแทนนั้นตามมาตรา ๗ โดยพลัน

เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนเพื่ออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้วให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในการจะจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนี้ ถ้าเป็นกรณีการใช้เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ไม่รื้อถอนไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่าย ถ้าไม่มีการชำระ ให้หักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่จะได้รับแล้วจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดียังศาลเพื่อเรียกเงินในส่วนที่ตนเห็นควรจะได้รับ ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์หรือการขนย้ายทรัพย์สินสะดุดหยุดลง

คงเหลือที่ยังตกลงกันไม่ได้อีกเพียง ๒ แปลงเท่านั้น เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า หากการนิคมอุตสาหกรรมฯ เห็นว่าที่ดินทั้ง ๒ แปลงนั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ ผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ แล้วตามนัยแห่งคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวข้างต้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ควรที่จะทำความตกลงในเรื่องราคาที่ดินกับเจ้าของที่ดินทั้งสองรายนั้น โดยดำเนินการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๗/๑๘๐๗๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๓๐ เมื่อวันจันทร์ ที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๐ ที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๙[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า การออกระเบียบดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การออกระเบียบดังกล่าวน่าจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ (๑๐)[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในที่สุดคณะกรรมการมีมติให้ส่งร่างระเบียบดังกล่าวพร้อมความเห็นเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

---

[๑] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิ์ครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

[๒] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ

(๒) วางแผนการถือครองที่ดิน

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่ามาตรา ๙[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ซึ่งความในหมวดนี้ วางหลักทั่วๆ ไปเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และถ้าพิจารณาหมวด ๑ โดยตลอดแล้วจะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรี อธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจในการปฏิบัติการตามหมวดนี้ทั้งสิ้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้นบัญญัติไว้ในหมวด ๒ การจัดที่ดินเพื่อประชาชนและหมวดอื่นๆ โดยมิได้มีบัญญัติไว้ในหมวด ๑ แต่อย่างใด

ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น โดยที่มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลกระทำการตามที่ระบุไว้ถ้ามิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ก็มิได้บัญญัติเรื่องการออกระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตไว้ ดังนั้น การอนุญาตตามมาตรา ๙ นี้จึงเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติวิธีปฏิบัติในการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นพิเศษแล้ว รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมดูแลการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้เป็นไปในแนวเดียวกันได้ แม้ว่ามาตรา ๑๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นบทรักษาการจะมิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบก็ตาม แต่การออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ ย่อมเป็นอำนาจในทางบริหารของรัฐมนตรี

ส่วนอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการออกระเบียบตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๒๐[๕] (๑๐) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากมาตรา ๙ มิใช่เรื่องการจัดที่ดินคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๒๐ (๑๐) เพื่อออกระเบียบตามมาตรา ๙ ได้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการวางระเบียบเพื่อกิจการอื่นซึ่งมิใช่เรื่องการ

---

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔] พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

จัดที่ดินนั้นต้องเป็นกรณีที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้นๆ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้กำหนดระเบียบให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่อาจอ้างอำนาจตามมาตรา ๒๐ (๑๐) ที่จะวางระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา ๙ ได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๓๑

---

[๖] ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ที่ดินบริเวณตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร)

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๔๔๘๗๙ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๐ หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เนื่องจากกระทรวงการคลังมีปัญหาโต้แย้งกับกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับที่ดินซึ่งตั้งอยู่ตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร เนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๒๐ ตารางวา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ กระทรวงมหาดไทยได้นำที่ดินตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร เนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๒๐ ตารางวา ขึ้นทะเบียนที่ดินที่สาธารณประโยชน์ประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงการคลังได้ขอให้อัยการจังหวัดสกลนครพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่ดินแปลงนี้ซึ่งอัยการจังหวัดสกลนครพิจารณาเห็นว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังจึงขอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในช่องรายการ ชื่อที่ดินและใช้ประโยชน์อย่างไร จาก “ที่สาธารณประโยชน์” เป็น “ที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง” แต่กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๑] ซึ่งกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในรายการ ชื่อที่ดิน จาก “ที่สาธารณประโยชน์” เป็น “ที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง” ได้

๒. กระทรวงการคลังได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณายุติปัญหาในเรื่องนี้โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังมีความเห็นดังนี้

---

[๑] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

๒.๑ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า ราษฎรยกให้เพื่อสงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่ได้นำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น และเหตุที่นำไปขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐหวงห้ามก็เพื่อป้องกันการบุกรุก และปี พ.ศ. ๒๕๐๔ หมู่บ้านพังโคนได้ยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลพังโคน สุขาภิบาลฯได้ให้ประชาชนเช่าที่ดินบริเวณนี้ปลูกอาคารร้านค้า โดยกระทรวงมหาดไทยก็ให้สุขาภิบาลฯนำรายได้จากการจัดให้เช่ามาเป็นรายได้ของสุขาภิบาลฯตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๒ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เมื่อกรมที่ดินอ้างคำให้การของพยานว่า เป็นที่ดินของราษฎรมาก่อน ต่อมาจึงยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น ที่ดินแปลงนี้จึงมิใช่กรณีที่กระทรวงมหาดไทยนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๒] หากแต่เป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน และที่ดินแปลงนี้ก็มิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๓] ทั้งนี้ เพราะทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อราษฎรยกให้แล้ว ทางราชการได้นำมาจัดให้เอกชนเช่าปลูกสร้างบ้านอยู่อาศัยและทำการค้าโดยเก็บค่าเช่าเป็นรายได้ของสุขาภิบาลและอำเภอ กรณีนี้จึงเป็นข้อยืนยันได้ว่าพลเมืองทั่วไปไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แม้เอกชนจะให้เป็นสาธารณประโยชน์ก็ตามก็ไม่อาจทำให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๔] และที่ดินนี้ก็มิใช่ทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)[๕] เพราะข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่า ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์ของราชการหรือได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแต่ประการใด แต่ที่ดินแปลงนี้น่าจะเป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาเท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนั้นไว้ในฐานะเป็นทรัพย์สินของกระทรวงมหาดไทยเอง จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔[๖]

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๖] พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

มติที่ประชุมร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและความเห็นของกระทรวงการคลังไม่ตรงกัน สมควรนำเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๑๓๐๔[๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องกระทรวงการคลังจึงขอหารือว่าที่ดินแปลงปัญหานี้เป็นที่ดินของรัฐประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ซึ่งราษฎรยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และอำเภอได้นำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ประเภทราษฎรใช้ร่วมกันเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ทั้งปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ประชาชนที่สัญจรไปมาเคยใช้เป็นที่พักในการเดินทางและใช้เป็นที่พักสัตว์มาแล้ว ต่อมามีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครอง ผู้ใหญ่บ้านได้รายงานอำเภอและอำเภอได้จัดการให้ผู้บุกรุกออกไป ครั้นต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ อำเภอได้จัดทำทะเบียนที่ดินใหม่ และได้ลงรายการในทะเบียนว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแตกต่างจากรายการทะเบียนที่ลงไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงการคลังได้ขอให้อัยการจังหวัดสกลนครพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่ดินแปลงนี้ ซึ่งอัยการจังหวัดสกลนครได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าที่ดินนี้เป็นที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า จากหลักฐานที่ปรากฏว่าที่ดินบริเวณตำบลพังโคนที่กระทรวงการคลังหารือมานี้เดิมเป็นของราษฎรซึ่งต่อมาได้แจ้งความประสงค์ต่อผู้ใหญ่บ้านยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และราษฎรเคยใช้ที่ดินนี้เป็นที่พักในการเดินทางและใช้เป็นที่พักสัตว์ และอำเภอได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๙] และปรากฏว่ายังมิได้มีการถอนสภาพที่ดินแปลงนี้จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

---

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ส่วนข้อที่กรมธนารักษ์อ้างว่า ที่ดินแปลงนี้มิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อราษฎรยกให้แล้วทางราชการได้นำมาจัดให้เอกชนเช่าโดยเก็บค่าเช่าเป็นรายได้ของสุขาภิบาลนั้น เห็นว่า จากเอกสารและคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้ได้เคยใช้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาก่อน แม้ต่อมาทางราชการจะนำมาจัดให้เอกชนเช่าและราษฎรมิได้ใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา ๘[๑๐] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๓/๒๕๑๗ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่พิพาทเป็น ของป่าช้าซึ่งสาธารณชนใช้เผาและฝังศพมาหลายปี จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ร่วมกัน แม้ต่อมาทางราชการไม่ให้เผาและฝังศพอีกได้มีการล้างป่าช้าและสร้างสำนักงานราชการแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ถอนสภาพที่ดินจากป่าช้าสาธารณะสำหรับสาธารณชนใช้ร่วมกันตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่พิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่” การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยนำไปให้เช่าหรือจัดทำทะเบียนใหม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงมหาดไทย หามีผลให้เปลี่ยนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๒)[๑๑] เป็นอย่างอื่นไม่ ดังนั้นที่ดินแปลงที่หารือนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)[๑๒] มิใช่เป็นที่ราชพัสดุเพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒)[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

---

[๑๐] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๙/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง สำนักผังเมืองหารือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคาร
ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักผังเมือง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๖๒๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เทศบาลเมืองอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ อด ๕๒๐๑/๑๔๘๓ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๐ แจ้งสำนักผังเมืองว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟ เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ชั้นเดียวอายุสัญญาเช่า ๑ ปี เพื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เขตที่ดินของการรถไฟดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน คือ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น เทศบาลเมืองอุดรธานีจึงหารือสำนักผังเมืองว่า การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงข้างต้นหรือไม่

สำนักผังเมืองมีความเห็นว่า การพิจารณาว่าอาคารที่จะก่อสร้างหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นขัดกับกฎกระทรวงหรือไม่ ย่อมจะต้องดูการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้น ถ้ามิใช่การใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ เช่น เพื่อกิจการพาณิชย์ของเอกชนก็ย่อมจะขัดกับข้อกำหนดดังกล่าว กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแจ้งว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับผลประโยชน์เป็นคนละเรื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำนักผังเมืองจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยได้รับค่าเช่าเป็นผลประโยชน์เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะถือได้หรือไม่ว่า การปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์

๒. ในการวินิจฉัยว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินจะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของอาคารที่จะก่อสร้าง

ในพื้นที่นั้นจริง ๆ หรือจะต้องพิจารณาด้วยว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการใช้ประโยชน์นั้นอันนำมาใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้ว ได้ความว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้นายบัณฑิต จึงตระกูล เช่าที่ดินของการรถไฟปลูกสร้างอาคารชั้นเดียวมีอายุสัญญาเช่า ๑ ปี โดยผู้เช่ายกอาคารที่ก่อสร้างให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย นายบัณฑิต จึงตระกูล ได้ไปยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินดังกล่าวต่อสำนักงานเทศบาลเมืองอุดรธานี สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรธานีได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ที่ดินของการรถไฟบริเวณที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัณฑิต จึงตระกูล เข้าทำการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์นั้นอยู่ในแนวเขตที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน คือ เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งตามข้อ ๑๖[๑] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรธานีจึงได้มีหนังสือหารือแนวทางปฏิบัติไปยังสำนักผังเมือง สำนักผังเมืองได้แนะนำให้เทศบาลเมืองอุดรธานีสอบถามไปยังการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัณฑิต จึงตระกูล ปลูกสร้างอาคารนั้นเป็นการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์หรือไม่ ประการใด ถ้าหากการใช้ประโยชน์ของอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างนั้นมิใช่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรงหรือเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อข้อกำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งมีความผิดต้องรับโทษตามมาตรา ๘๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และการรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงว่า การให้เช่าที่ดินดังกล่าวการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศ

---

[๑] ข้อ ๑๖ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

[๒] มาตรา ๘๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๔๘ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด

ไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งการอนุญาตให้นายบัณฑิต จึงตระกูล เข้าดำเนินการก็เป็นไปตามข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่าที่ดินประเภทสถาบันราชการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐได้และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยช่วยเหลือตนเองด้วยการหารายได้เพิ่มขึ้น โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสถานีใหญ่ซึ่งอยู่ในแหล่งชุมชน หรือมีแนวโน้มจะเป็นทำเลการค้าในอนาคตได้ เทศบาลเมืองอุดรธานีจึงหารือกลับไปยังสำนักผังเมืองอีกครั้งหนึ่งว่าอาคารที่นายบัณฑิต จึงตระกูล ปลูกสร้างบนที่ดินของการรถไฟนั้นเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายผังเมืองหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟ และบัญญัติให้รายได้ต่างๆ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยไว้หลายประการ โดยเฉพาะในมาตรา ๙ (๒)[๓] ได้ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ได้ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๘[๔] คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยความเห็นของที่ประชุมร่วมระหว่างผู้แทนสำนักงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการรถไฟแห่งประเทศไทย กับความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการชำระดอกเบี้ยและต้นเงินกู้ระยะยาวจากต่างประเทศและการแก้ไขการขาดเงินทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่าที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัณฑิต จึงตระกูล เช่าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยที่ดินดังกล่าวอยู่ในแนวเขตที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ.

---

[๓] มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

[๔] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๒/๑๙๒๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๘ ถึงรัฐมนตรีว่ากระทรวงคมนาคม

๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ซึ่งตามข้อ ๖(๑๐)[๕] แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และตามข้อ ๑๖[๖] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดว่า ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ถ้าเป็นที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ (๑๐) ให้เป็นสีน้ำเงินจะต้องใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยให้นายบัณฑิต จึงตระกูล เช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่สถานีอุดรธานีเพื่อจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะถือได้หรือไม่ว่า เป็นการใช้ที่ดินที่ดินเพื่อกิจการของรัฐตามนัย ข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙)ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ในการวินิจฉัยว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว จะขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น สำหรับที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งมีวัตถุประสงค์และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยว่า จะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในที่ดินนั้นโดยตรงเช่นเดียวกับที่ดินของบุคคลอื่นย่อมจะไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๒)[๗] แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ เพราะการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟและธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน และความปลอดภัย ซึ่งในแต่ละปีการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณดังกล่าวก็ย่อมมีทั้งงบลงทุนและงบดำเนินการ เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา ซึ่งจะอาศัยแต่เพียงค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุก ย่อมจะไม่เพียงพอ ทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีนโยบายที่จะให้การรถไฟแห่งประเทศไทยช่วยตัวเองก่อน ในการประชุมปรึกษาเรื่องนี้ก็ได้

---

[๕] ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๐) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๐.๑ ถึงหมายเลข ๑๐.๓๐ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๗] มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “ การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

ความจากผู้แทนของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า ตามสถานีใหญ่ซึ่งอยู่ในแหล่งชุมชนมีแนวโน้มที่จะเป็นทำเลการค้าในอนาคต ดังนั้น การจะจำกัดว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟจะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟโดยตรงเท่านั้น น่าจะไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่มีภารกิจในอันที่จะต้องจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงมีความเห็นว่า แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมิได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่การให้เช่าที่ดินโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนก็เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐตามนัยข้อ ๑๖[๘] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๖ (๒)[๙] และมาตรา ๙ (๒)[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๑

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑
[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗
[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๖/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาใช้จัดสร้างระบบการชลประทาน ฯลฯ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๓/๑๕๗๖๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการก่อสร้างจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ตั้งแต่เริ่มจนถึงปัจจุบันดำเนินการไปแล้วรวม ๑๖ จังหวัด พื้นที่ดำเนินการประมาณ ๑,๖๐๕,๐๔๓ ไร่ หลังจากได้จัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ตามนัยมาตรา ๓๗ แล้ว ปรากฏว่าได้มีราษฎรเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินหลายรายใช้สิทธิแห่งตนแสวงหาประโยชน์ในที่ดินนั้นจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์ด้วยการทำให้คูส่งน้ำ หรือคูระบายน้ำตื้นเขิน ทำลายคันคูดังกล่าวในช่วงที่ผ่านที่ดินของตนแล้วถมร่องน้ำเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก หรือทำทางลำเลียงให้แคบลงเพื่อประโยชน์ของตนแต่ฝ่ายเดียวจนทางลำเลียงนั้นไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้ลำเลียงผลผลิตตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการเพาะปลูกผ่านเข้าออกได้ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดในลักษณะนี้ไว้อย่างแจ้งชัด ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินตามลักษณะดังกล่าวข้างต้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้นตามมาตรา ๓๗ นั้น ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๒๓ หรือไม่ ประการใด

๒. บทบัญญัติห้ามตามมาตรา ๔๕ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้น อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน.....นั้น คำว่า “ทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้น” หมายความถึงทำการใดๆ แก่ที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยเฉพาะหรือหมายความรวมถึงที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

จังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาตามมาตรา ๓๗ ด้วย

๓. ในกรณีที่ราษฎรได้กระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เช่น ทำให้คูส่งน้ำหรือคูระบายน้ำตื้นเขิน ทำลายคันคูส่งน้ำหรือคันคูระบายน้ำแล้วถมร่องน้ำเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกหรือทำทางลำเลียงให้แคบลงจนทางลำเลียงนั้นไม่อยู่ในสภาพที่จะใช้เป็นทางลำเลียงได้ การกระทำดังกล่าวผู้กระทำจะมีความผิดตามมาตรา ๔๕ ประกอบมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และหรือมาตรา ๒๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทานและสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) แล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาประการแรกที่หารือว่า ระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้นตามมาตรา ๓๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๒๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่าระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณูปโภคอย่างอื่นในที่ดิน

---

[๑] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๓๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณูปโภคอย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินที่ใช้ตามวรรคหนึ่งคิดเป็นมูลค่าเท่าใดให้คำนวณหักออกจากมูลค่าประเมินของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลง ตามส่วนของมูลค่าประเมินก่อนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๐ (๓) ไม่ว่าที่ดินที่ใช้ไปนั้นจะมาจากที่ดินแปลงใด

มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลงเมื่อคำนวณหักแล้วตามวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นมูลค่าสุทธิของที่ดินเพื่อการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๘

[๒] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๓ บรรดาที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาโดยประการใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ และให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชนได้

คุณสมบัติของเอกชนผู้มีสิทธิขอรับโอน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับโอน และการโอนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น เป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของการจัดรูปที่ดินตามนัยบทนิยามคำว่า “การจัดรูปที่ดิน” ตามมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมาตรา ๓๗[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้จัดสร้างขึ้นในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างสาธารณูปโภคเหล่านั้นมาตรา ๔๖ (๑)[๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนให้ส่วนหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินซึ่งต่างเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้สาธารณูปโภคนั้นโดยตรงต้องร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในเงินส่วนที่เหลือสมทบ และเจ้าของที่ดินฯ ดังกล่าวยังต้องมีหน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด ตามนัยมาตรา ๔๗[๖] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[๓] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาการปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) บรรดาค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันของบรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้เรียกเก็บเงินจากเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินเพื่อช่วยค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลได้จ่ายไปตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริงโดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระเป็นรายปีปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่สามนับแต่ปีที่ได้ดำเนินจัดรูปที่ดินสำเร็จตามโครงการแล้ว ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รัฐบาลจ่ายเป็นเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

(๒) บรรดาค่าใช้จ่ายในการปรับระดับที่ดินและกิจการอื่นๆ ในที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในกรณีที่ทางราชการจัดทำให้ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินชำระเงินตามอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดจากค่าใช้จ่ายจริงโดยให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินผ่อนชำระตาม (๑) โดยอนุโลม

ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาลดจำนวนเงินและขยายเวลาการชำระเงินตาม (๑) และ (๒) ได้ตามที่เห็นสมควร

[๖] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

ดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ระบบการชลประทานและสาธารณูปโภคเช่นว่านั้น กฎหมายยังกำหนดให้จัดสร้างขึ้นในที่ดินที่ได้หักออกจากที่ดินเดิมของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามสัดส่วนมูลค่าของราคาที่ดินแต่ละแปลง โดยมิได้นำไปคำนวณเป็นมูลค่าประเมินของที่ดินในการกำหนดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในการจัดรูปที่ดิน และถือว่าเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินเดิมได้สละให้แก่ส่วนรวมแล้ว ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๗[๗] ประกอบกับมาตรา ๓๙[๘] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ระบบการชลประทานและสาธารณูปโภคทั้งหลายเหล่านี้เป็นทรัพย์สินที่กฎหมายบังคับให้รัฐต้องจัดให้มีขึ้นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่มิได้นำไปจัดแบ่งให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน และยังต้องมีการดูแลบำรุงรักษาให้คงอยู่ตลอดไปภายใต้การควบคุมของรัฐอีกด้วย กรณีเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า สาธารณูปโภคที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้นนั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ จึงต้องถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามนัยมาตรา ๒๓[๙] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. ปัญหาประการที่สองที่หารือว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับ

มาตรา ๔๗ ให้บรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินหรือสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๘] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๓๙ มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้สละให้แก่ส่วนรวมเพื่อใช้ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ต้องมีมูลค่าไม่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม

หากมูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินที่ใช้ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งมีมูลค่าเกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินแต่ละรายเป็นเงินสำหรับส่วนที่เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมนั้น

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๐] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔๕ ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมโดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

สิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินนั้น คำว่า “ทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้น” หมายความถึงทำการใดๆ แก่ที่ดินของเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยเฉพาะ หรือหมายความรวมถึงที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ตามมาตรา ๓๗[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มุ่งหมายเฉพาะการห้ามเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินที่บุคคลดังกล่าวได้รับมาจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินฯ ในการจัดแปลงที่ดินใหม่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเท่านั้น เพราะสิทธิในที่ดินดังกล่าวตกเป็นของบุคคลเหล่านั้น ตามนัยมาตรา ๔๑[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ซึ่งโดยปกติผู้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมจะใช้ประโยชน์หรือดำเนินการใดๆ ในที่ดินของตนได้ทั้งสิ้น แต่เนื่องจากที่ดินเหล่านี้อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งได้รับการพัฒนาที่ดินให้มีประสิทธิภาพแก่การเกษตรกรรมแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการรักษาสภาพที่ดินนั้นให้เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินตลอดไป ฉะนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงได้มีบทบัญญัติมาตรา ๔๕[๑๓] ดังกล่าวขึ้นเพื่อให้เป็นบทจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินดังกล่าวให้ใช้ที่ดินได้เพียงในขอบเขตการเกษตรกรรมรวมทั้งมิให้กระทำการใดๆ แก่ที่ดินของตนในอันที่จะมีผลกระทบถึงระบบการจัดรูปที่ดินด้วย ส่วนระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดสร้างขึ้นตามมาตรา ๓๗[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๒๓[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น หากผู้ใดกระทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณูปโภคเหล่านั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ย่อมมีอำนาจแก้ไขให้คืนสู่สภาพเดิมและดำเนินคดีกับผู้นั้นได้โดยตรงอยู่แล้ว

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๒] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔๑ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ (๓)แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

เมื่อได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้วหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมให้เป็นอันยกเลิก

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติเป็นพิเศษดังเช่นการควบคุมสิทธิการใช้ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่ดินไว้อีกแต่อย่างใดกรณีดังกล่าวจึงมิได้อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๕[๑๖] แห่งพระราชบัญญัตินี้

๓. ปัญหาประการที่สามที่หารือว่า ในกรณีที่ราษฎรได้กระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา เช่น ทำให้คูส่งน้ำหรือคูระบายน้ำตื้นเขิน ทำลายคันคูส่งน้ำหรือคันคูระบายน้ำแล้วถมร่องน้ำเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก หรือทำทางลำเลียงให้แคบลงจนทางลำเลียงนั้นไม่อยู่ในสภาวะที่จะใช้เป็นทางลำเลียงได้ การกระทำดังกล่าว ผู้กระทำจะมีความผิดตามมาตรา ๔๕[๑๗] ประกอบกับมาตรา ๕๒[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และหรือมาตรา ๒๒๘[๑๙] แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่าเมื่อได้พิจารณาในปัญหาประการที่สองแล้วว่า ระบบการชลประทานและการระบายน้ำถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้นตามมาตรา ๓๗[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๕[๒๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น ผู้ใดกระทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณูปโภคเช่นว่านั้นจึงไม่มีความผิดตามมาตรา ๔๕[๒๒] ประกอบกับมาตรา ๕๒[๒๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการกระทำใดๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณูปโภคเหล่านี้ ผู้กระทำอาจมีความผิดตามมาตรา ๒๒๘[๒๔] หรือบทบัญญัติมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องของประมวลกฎหมายอาญาได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าจะเข้าองค์ประกอบของบทบัญญัติต่างๆ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

---

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

[๑๘] พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๕๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

[๑๙] ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๒๘ ผู้ใดกระทำการด้วยประการใดๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัยหรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์ของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดดังกล่าวในวรรคแรก เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์ของผู้อื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท

[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐

[๒๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘

[๒๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘

[๒๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๙/๓๗๔๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับเรื่องการขออุทธรณ์เงินค่าทดแทน และได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพื่อพิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามมาตรา ๒๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะกรรมการฯได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ๔ ประการ คือ

๑. คณะกรรมการฯจะพิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งเลยกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลัง ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ คำวินิจฉัยนั้นจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๒. ในกรณีที่คำขออุทธรณ์หมดอายุความตาม ๑. ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงว่าจะไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๒๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่จะ

---

[๑] มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

[๒] มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้

ขอให้คณะกรรมการฯพิจารณาให้ความเป็นธรรมหาทางเจรจาตกลงกัน คณะกรรมการฯ จะดำเนินการตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๓. ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจราคาเด็ดขาดที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยแจ้งให้ทราบ และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคมโดยมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการฯจะรับเรื่องไว้พิจารณาได้หรือไม่

๔. ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ๖ คน แต่มีกรรมการมาประชุมไม่ถึง ๕ คน (มาประชุมเพียง ๔ คน) การประชุมนั้นจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

กระทรวงคมนาคมจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นด้วย เพื่อจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทย สรุปได้ว่า ในการเตรียมการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังตามนโยบายของรัฐบาล การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ขึ้นใช้บังคับ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อทำความตกลงในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่จะเวนคืน คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สามารถทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนได้กว่าเก้าร้อยราย เหลือเพียงร้อยกว่ารายที่ไม่สามารถทำความตกลงกันได้ ขณะนั้นยังไม่เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลจะสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังหรือไม่ การท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้มีหนังสือเสนอราคาเด็ดขาดไปให้เจ้าของที่ดินทราบตามมาตรา ๒๓[๓] ซึ่งทำให้ไม่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๒๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติว่า

อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สินหรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

[๓] มาตรา ๒๓ ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

หนังสือเสนอราคาเด็ดขาดเช่นนี้ เมื่อมีใบรับหรือรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีพยานอย่างน้อยสองคนลงนามรับรองว่าได้ส่งแก่ผู้รับโดยถูกต้องแล้วให้ถือว่าได้ส่งแก่ผู้รับแล้ว

ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐[๕] ได้มีผลใช้บังคับ และรัฐบาลได้เร่งรัดให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยดำเนินการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังโดยเร็ว การท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงมีหนังสือเสนอราคาเด็ดขาดไปยังเจ้าของที่ดินที่เหลืออยู่อีกร้อยกว่ารายนั้นเมื่อปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ ราคาเด็ดขาดที่เสนอไปนั้นก็คือ ราคาที่ดินที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เคยเสนอไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนไม่ยอมตกลงตามราคาเด็ดขาดที่การท่าเรือฯเสนอไป และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา ๓๖[๖] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเจ้าของที่ดิน ๕๘ รายยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ และรัฐมนตรีฯได้สั่งการให้ส่งเรื่องไปให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยพิจารณา การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๒/๖๑ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงปลัดกระทรวงคมนาคมเสนอให้รัฐมนตรีฯ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขึ้นตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๑ คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีฯว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ควรจะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ รัฐมนตรีฯจึงได้ยกเลิกประกาศ

---

[๔] มาตรา ๒๔ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการดั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ได้

ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการดั่งกล่าวภายในกำหนดหกเดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

[๕] พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๔ ตอนที่ ๑๖๔ ฉบับพิเศษ หน้า ๑ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๐ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๐

[๖] มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไป ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาดให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาโตตุลาการตามวรรคสองภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

กระทรวงคมนาคมเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๑ และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คณะใหม่ขึ้นโดยระบุชื่อกรรมการเป็นรายบุคคลเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ในระหว่างนั้น ผู้อุทธรณ์ทั้ง ๕๘ รายได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สรุปความได้ว่า แม้ว่าระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้วโดยที่ไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ไม่ประสงค์จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล แต่ใคร่ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาใช้วิธีการเจรจาเพื่อตกลงราคาค่าทดแทนที่เป็นธรรมแทนผู้อุทธรณ์พร้อมที่จะเจรจาเพื่อหาข้อยุติโดยไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งสองฝ่าย รัฐมนตรีฯ จึงมีคำสั่งให้ส่งหนังสือของผู้อุทธรณ์ดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาเสนอความเห็นคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีปัญหาว่า เมื่อระยะเวลาหกสิบวันได้ผ่านพ้นไปแล้ว คณะกรรมการฯ จะดำเนินการตามคำขอของผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่

อนึ่ง เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนรายหนึ่งคือ นายกิตติ กุลเนตุ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๐ ถึงผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย สรุปความได้ว่าตามที่คณะกรรมการเวนคืนฯได้กำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของตนสามแปลงเป็นจำนวนเงิน ๓๙,๘๑๒.๕๐ บาท นั้น ไม่สามารถจะยอมรับได้ จึงขอให้คณะกรรมการเวนคืนฯ พิจารณาให้ความเป็นธรรมใหม่ด้วย การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๒/๑๑๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงปลัดกระทรวงคมนาคมขอให้นำหนังสือของนายกิตติ กุลเนตุ ดังกล่าวเรียนเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป เจ้าหน้าที่ได้นำเรื่องเสนอปลัดกระทรวงคมนาคมเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อทราบก่อนนำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีฯ ทราบและรัฐมนตรีฯได้มีคำสั่งรับทราบ เมื่อมีการนำเรื่องเสนอคณะกรรมการฯพิจารณาคณะกรรมการฯมีปัญหาว่า สำหรับกรณีนี้คณะกรรมการฯ จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ จึงเห็นสมควรหารือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้ว สำหรับปัญหาแรกที่ว่า เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์เรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนคณะกรรมการฯ และรัฐมนตรีฯจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่นั้น มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๒๕ วรรคสอง[๗] ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคแรก[๘] ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วย

---

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและมาตรา ๒๖ วรรคแรกขึ้นไว้ก็เพื่อจะเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรที่ถูกเวนคืนที่ดิน และถ้ารัฐมนตรีฯมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน ก็ได้บัญญัติให้สิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๖๐ วัน เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติความไว้เพียงเท่านี้ ก็ต้องแปลความว่ากฎหมายไม่ให้ห้ามรัฐมนตรีฯที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน แต่การวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯจะเป็นที่ยอมรับของผู้อุทธรณ์หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าเจ้าของที่ดินพอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพราะได้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม เจ้าของที่ดินก็คงจะไม่นำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล หรือถ้าได้ฟ้องไว้แล้วก็อาจถอนฟ้อง พึงสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีลักษณะแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติถึงผลของกรณีที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยไม่พิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยให้ถือว่าผู้พิจารณาวินิจฉัยเห็นชอบกับคำอุทธรณ์หรือคำขอ เช่น มาตรา ๑๙[๙] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ มาตรา ๖๘[๑๐] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับอุทธรณ์ ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งภายในกำหนดเวลา

---

[๙] มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๑๐] มาตรา ๖๘ เมื่อบุคคลใดมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการตามความในมาตรา ๖๗ ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่อนุญาต ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับจากวันทราบคำสั่งไม่อนุญาต ให้รัฐมนตรีสั่งภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับอุทธรณ์ คำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งภายในกำหนดหกสิบวันดังกล่าวในวรรคก่อนให้ถือว่าอนุญาต

ดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต และมาตรา ๑๙[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชยนาวี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชยนาวีแจ้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในเวลาไม่เกินห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าผู้ขอไม่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาห้าวันให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นได้

สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า ในกรณีที่ระยะเวลา ๖๐ วันได้ล่วงพ้นไปแล้วผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือแสดงความจำนงว่าจะไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๒๖ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่จะขอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยการเจรจาตกลงกัน คณะกรรมการฯ จะดำเนินการตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ได้หรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่นั้น ในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาว่าคณะกรรมการจะดำเนินการเจรจาตกลงตามข้อเสนอของเจ้าของที่ดินได้หรือไม่นั้น ควรพิจารณาถึงสิทธิของผู้อุทธรณ์เสียก่อนว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะยื่นข้อเสนอแสดงความจำนงจะไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล และจะขอให้คณะกรรมการฯพิจารณาให้ความเป็นธรรมด้วยการเจรจาหาทางตกลงกันว่าจะกระทำได้หรือไม่ เพราะถ้ากระทำไม่ได้ หรือไม่มีสิทธิจะกระทำเพราะมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้อย่างชัดแจ้งที่จะพิจารณาข้อเสนอของผู้อุทธรณ์ต่อไป ในประเด็นนี้เห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑[๑๒] เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

---

[๑๑] มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ไม่อาจบรรทุกของที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ โดยเรือไทยได้ให้ผู้ส่งของยื่นคำขอรับหนังสืออนุญาตให้บรรทุกของดังกล่าวโดยเรืออื่นต่อสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่น ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ขอทราบภายในเวลาไม่เกินห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าผู้ขอไม่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาห้าวันให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นได้

[๑๒] มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

ตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ ฯลฯ

และสังคมประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓[๑๓] วรรคสี่ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “การกำหนดค่าทดแทนให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” ฉะนั้น ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าของที่ดินจึงย่อมมีสิทธิที่จะเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณากำหนดราคาที่ดินที่เป็นธรรมได้เสมอ ในเมื่อเห็นว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดยังไม่เป็นธรรมหรือคณะกรรมการยังไม่ได้พิจารณากำหนดแต่ครบกำหนดเวลา ๑๒๐ วันเสียก่อน สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อได้รับข้อเสนอจากผู้อุทธรณ์แล้วเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะต้องพิจารณาว่าการกำหนดราคาที่ดินที่เป็นธรรมได้กระทำครบถ้วนถูกต้องตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วหรือยัง ถ้ายังไม่ได้กระทำหรือกระทำไม่ถูกต้อง รัฐมนตรีก็ชอบที่จะสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาข้อเสนอของผู้อุทธรณ์ต่อไปได้ และรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจกำหนดราคาที่ดินที่เป็นธรรมถึงแม้จะพ้นกำหนด ๖๐ วันได้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมและไม่ขัดแย้งกับบทกฎหมายใด ในประเด็นนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่า เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีในอันที่จะเจรจาตกลงราคาที่ดินที่เป็นธรรมตามข้อเสนอของผู้อุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน คณะกรรมการฯ และรัฐมนตรีฯก็ย่อมไม่มีอำนาจจะกระทำได้ สำหรับข้อโต้แย้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า การตีความเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีการปฏิบัติถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม และไม่เป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ย่อมเป็นการตีความที่ก่อให้เกิดผลดีในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะช่วยให้ประชาชนบังเกิดศรัทธาและความนับถือต่อรัฐบาลและข้าราชการ และช่วยขจัดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้มีคดีขึ้นสู่ศาลยิ่งกว่าการ

---

[๑๓] มาตรา ๓๓ ฯลฯ ฯลฯ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

ฯลฯ ฯลฯ

ตีความตามถ้อยคำของตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยยึดถือหลักว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ย่อมไม่มีอำนาจกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า ไม่ควรจะนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับกรณีที่กำลังพิจารณาอยู่นี้เพราะการตีความที่สนับสนุนให้รัฐมนตรีมีอำนาจกระทำได้ก็เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินดังได้กล่าวมาข้างต้นและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมมิใช่สนับสนุนให้รัฐมนตรีใช้อำนาจในทางจำกัดเสรีภาพของบุคคลหรือก่อให้เกิดความเสียหายในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งจะกระทำมิได้ สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า คณะกรรมการฯมีอำนาจพิจารณาข้อเสนอของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ๕๘ ราย และรัฐมนตรีฯมีอำนาจกำหนดราคาที่ดินที่เป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันได้ และเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า การเจรจาตกลงตามข้อเสนอของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ๕๘ รายนั้น ควรทำให้เสร็จก่อนครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพราะการที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสนอให้มีการเจรจาต่อไปเมื่อล่วงพ้น ๖๐ วัน ก็เพื่อให้ได้ราคาที่ดินที่เป็นธรรม ถ้าหากเจ้าของที่ดินเห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือรัฐมนตรีฯ ละเลยไม่จัดให้มีการเจรจาตามข้อเสนอของตนหรือเห็นว่าราคาที่รัฐมนตรีฯกำหนดเมื่อล่วงพ้น ๖๐ วัน ยังเป็นราคาที่ไม่เป็นธรรมเจ้าของที่ดินก็ชอบที่จะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลตามมาตรา ๒๖ วรรคแรกได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนด ๖๐ วัน

สำหรับปัญหาที่สามที่ว่า เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนได้ยื่นหนังสือต่อผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทยโดยไม่ได้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการฯจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น ในเรื่องนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ แจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนโดยถือตามจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดไว้ไปยังนายกิตติ กุลเนตุ แต่นายกิตติ กุลเนตุ ไม่ยอมรับค่าทดแทนที่ผู้อำนวยการการท่าเรือฯ เสนอไป และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๐ ถึงผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทยขอให้คณะกรรมการเวนคืนฯ พิจารณาให้ความเป็นธรรมด้วย การท่าเรือฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสืออุทธรณ์คัดค้านค่าทดแทนจึงมีหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๒/๑๑๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงปลัดกระทรวงคมนาคมขอให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาดำเนินการตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อไป ปลัดกระทรวงคมนาคมจึงนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีฯ เพื่อทราบก่อนนำเข้าพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีฯได้แต่งตั้งไว้แล้ว และรัฐมนตรีฯได้มีคำสั่งรับทราบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มี

ความเห็นว่าการที่นายกิตติ กุลเนตุ ได้ยื่นหนังสือคัดค้านค่าทดแทนต่อการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน ตามที่มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติไว้ และเจ้าหน้าที่เวนคืนฯได้เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยผ่านปลัดกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีฯก็ได้รับทราบถึงการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาต่อไป ในกรณีเช่นนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่คณะกรรมการฯ จะรับไว้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีฯเพื่อประกอบการวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้

สำหรับปัญหาที่สี่ที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ๖ คน แต่มีกรรมการมาประชุมเพียง ๔ คน การประชุมจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปให้ถือเอาจำนวนกรรมการไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งเป็นองค์ประชุม และในการวินิจฉัยก็ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ตัวอย่างเช่น กรณีของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐[๑๔] และมาตรา ๑๑[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือคณะกรรมการอาคารที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑[๑๖] แห่งพระราชบัญญัติอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หากกฎหมายประสงค์ให้มีองค์ประชุมที่แตกต่างไปก็จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา ๒๐ วรรคแรก[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า จะต้องมีกรรมการอัยการมาประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดคนจึงจะเป็นองค์ประชุม หรือในกรณีที่กฎหมายต้องการให้องค์ประชุมต้องประกอบด้วยบุคคลฝ่ายใดบ้างก็จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น การประชุมของ

---

[๑๔] มาตรา ๑๐ การประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

[๑๕] มาตรา ๑๑ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

[๑๖] มาตรา ๑๑ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

[๑๗] มาตรา ๒๐ การประชุม ก.อ. ต้องมีกรรมการอัยการมาประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดคนจึงเป็นองค์ประชุม

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรา ๔๐ วรรคแรก[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับกรณีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นี้ เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้กำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้เป็นพิเศษจึงต้องถือตามกฎเกณฑ์การประชุมทั่ว ๆ ไปที่ว่า หากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ถือเป็นองค์ประชุม เมื่อมีกรรมการมาประชุม ๔ คน จากจำนวนกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด ๖ คน การประชุมนั้นจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๑

---

[๑๘] มาตรา ๔๐ การประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคนจึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ถ้าเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๓๕ (๔) ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคนจึงจะเป็นองค์ประชุม

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๒/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน
เพื่อสร้างทางหลวง ตกเป็นของรัฐ

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๑๓๐๑๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรี กรมทางหลวงได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี-นครชัยศรี-ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๑๓ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรัญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า) - บางกอกน้อย ทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔-นครชัยศรี ในท้องที่เขตบางกอกน้อยเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร และอำเภอสามพราน อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๒๔ และได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐแล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่ในเขตเวนคืนบางส่วนระหว่าง กม.๓๔+ ๐๐๐-๓๔+๔๓๓.๙๐๘ ในท้องที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ได้ดำเนินการตามข้อ ๗๐ วรรคสอง[๑] ข้อ ๗๑[๒] และข้อ ๗๒[๓] แห่งประกาศ

---

[๑] ข้อ ๗๐ ฯลฯ ฯลฯ

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผังได้ แล้วทำการรังวัดที่ดินและทำเครื่องหมายแสดงเขตที่ดินที่จะเวนคืนไว้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] ข้อ ๗๑ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ แสดงว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความจำนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

[๓] ข้อ ๗๒ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ส่งแจ้งความตามข้อ ๗๑ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะถูกเวนคืนแต่ละคน และมีหนังสือแจ้งกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ทั้งนี้ ให้แจ้งด้วยว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กล่าวคือ ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผังนั้นได้ และยังมิได้ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เพื่อแสดงว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความจำนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ทั้งยังมิได้มีหนังสือแจ้งกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นและยังมิได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงยังไม่ตกเป็นของรัฐตามความในข้อ ๗๓[๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ยกเลิกความในส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ข้อ ๖๓ ถึงข้อ ๘๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตกเป็นของรัฐ และกำหนดให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ กรมทางหลวงจึงใคร่ขอหารือว่า ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตเวนคืนที่อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ

กำหนดวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันส่งหนังสือแจ้ง

ในกรณีที่ไม่สามารถพบตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งได้ กำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดแจ้งความตามข้อ ๗๑

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสองหรือวรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แม้จะยังมิได้ชำระค่าทดแทน

[๕] ข้อ ๗๓ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครองหรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนด ก็ให้นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น

ในระหว่างเวลาที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับจนถึงวันที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ ให้นำข้อ ๖๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีผลใช้บังคับแล้วทั้งสองฉบับจะทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตเวนคืนดังกล่าวตกมาเป็นของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ และเมื่อกรมทางหลวงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวและจะโอนคืนให้แก่เจ้าของเดิมจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือไม่ อย่างไร

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) และจากหนังสือกรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๐๖/๙๘๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๑ สรุปได้ว่า เดิมกรมทางหลวงมีโครงการจะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี-นครชัยศรี-ราชบุรี จึงได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สร้างทางหลวงสายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ หลังจากที่ได้สร้างทางหลวงแผ่นดินจากธนบุรีถึงนครชัยศรีเสร็จแล้ว กระทรวงคมนาคมได้ยกเลิกโครงการที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายนี้ตอนต่อจากนครชัยศรีถึงราชบุรี เพราะได้มีการสร้างทางหลวงแผ่นดินสายนครปฐม-ราชบุรี ซึ่งสามารถจะรองรับการจราจรจากจังหวัดนครปฐมถึงจังหวัดราชบุรีได้อีกเป็นเวลาหลายปี จึงไม่จำเป็นต้องสร้างทางหลวงแผ่นดินจากนครชัยศรีถึงราชบุรี และเจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนในระหว่าง กม.๓๔+๐๐๐-๓๔+๔๓๓.๙๐๘ ได้ร้องขอคืนที่ดินอีกด้วย ที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้กรมทางหลวงยังไม่ได้ดำเนินการตามข้อ ๗๐ วรรคสอง[๕] ข้อ ๗๑[๖] และข้อ ๗๒[๗] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกมาเป็นของรัฐ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว จึงมีปัญหาว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ต้องเวนคืนดังกล่าวจะตกมาเป็นของรัฐหรือไม่ และถ้าหากกรมทางหลวงจะคืนที่ดินดังกล่าวให้เจ้าของเดิมจะต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตเวนคืนระหว่าง กม.๓๔+๐๐๐-๓๔+๔๓๓.๙๐๘ แล้วยังมีที่ดินในเขตเวนคืนอีก ๓ แห่ง ที่กรมทางหลวงยังไม่ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ตกมาเป็นของรัฐ คือที่ดินในเขตเวนคืนที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๐+๘๖๐-๑๑+๖๐๐ (จุดตัดกับพุทธมณฑลสาย ๒ ซึ่งได้ประกาศปิดแผนผังแล้ว) ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ (จุดตัดกับพุทธมณฑลสาย ๔ ซึ่งยังไม่มีการปิดแผนผัง) และระหว่างกม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ (จุดตัดกับถนนเพชรเกษมที่อำเภอนครชัยศรีซึ่งยังไม่มีการปิดแผนผัง) ที่ดินที่ต้องเวนคืนทั้งสามบริเวณนี้กรมทาง

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

หลวงกำลังดำเนินการเจรจาเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนกับเจ้าของที่ดิน เพราะกรมทางหลวงมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินดังกล่าว สำหรับทางปฏิบัติของกรมทางหลวงเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงนั้น เมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินจะกำหนดราคาที่ดินที่จะต้องเวนคืนเป็นโซนๆ (ZONE) ไป เมื่อเจ้าของที่ดินได้ทราบราคาที่ดินที่คณะกรรมการฯ กำหนด และพอใจในราคาที่ดินที่กำหนดนั้น ก็จะไปทำความตกลงโอนที่ดินให้แก่กรมทางหลวงตามราคาดังกล่าว เจ้าของที่ดินรายใดที่ไม่เห็นด้วยกับราคาที่ดินที่คณะกรรมการฯกำหนดและไม่ยอมไปทำความตกลงกับกรมทางหลวง เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะดำเนินการตามข้อ ๗๐ วรรคสอง[๘] ข้อ ๗๑[๙] และข้อ ๗๒[๑๐] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนย่อมตกมาเป็นของรัฐในวันที่กำหนดจะเข้าครอบครองนั้น และเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์สามารถเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แม้ว่าจะยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก็คือ เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ที่จะให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงตกเป็นของรัฐและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน (ซึ่งรวมทั้งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง) ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดใช้บังคับ กรณีจึงเป็นปัญหาว่า กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินที่ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งอธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๐ วรรคสอง ข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ จะตกมาเป็นของรัฐหรือไม่ และในกรณีที่กรมทางหลวงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินดังกล่าวและจะคืนให้แก่เจ้าของเดิม จะต้องดำเนินการอย่างไร ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีลักษณะแตกต่างจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อ

---

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

การอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ ตามข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง[๑๑] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงจะระบุแต่เพียงนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ ส่วนกว้างของแนวทางที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และข้อความอื่นที่จำเป็นเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเท่านั้น แต่จะไม่ระบุรายชื่อเจ้าของและรายละเอียดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน และไม่มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนแนบท้าย พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เหมือนดังเช่นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอื่นที่ตราขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงที่ตราขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๗๐ วรรคสอง[๑๒] ข้อ ๗๑[๑๓] และข้อ ๗๒[๑๔] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกเป็นของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ฯ ต้องจัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง ประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผังนั้นได้ แล้วทำการรังวัดที่ดินและทำเครื่องหมายแสดงเขตที่ดินที่จะเวนคืน ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เพื่อแสดงว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความจำนงจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น และส่งแจ้งความดังกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบ และมีหนังสือแจ้งกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนแต่ละรายทราบ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ข้อ ๗๓[๑๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ได้บัญญัติว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครอง หรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนด ก็ให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น

---

[๑๑] ข้อ ๗๐ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ ส่วนกว้างของแนวทางที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และข้อความอื่นอันจำเป็นเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถ ๑

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถ ๒

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถ ๓

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถ ๔

สำหรับกรณีที่กรมทางหลวงขอให้พิจารณาวินิจฉัย เป็นกรณีที่กรมทางหลวงไม่มีความประสงค์ที่จะใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงที่ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งได้แก่ที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๓๔+๐๐๐-๓๔+๔๓๓.๙๐๘ ในท้องที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม สำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๐ วรรคสอง[๑๖] ข้อ ๗๑[๑๗] และข้อ ๗๒[๑๘] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ เลย เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตเวนคืนระหว่าง กม.๓๔+๐๐๐-๓๔+๔๓๓.๙๐๘ ยังไม่ตกเป็นของรัฐตามนัยข้อ ๗๓[๑๙] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ เมื่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังไม่ตกเป็นของรัฐ ถ้ากรมทางหลวงไม่ประสงค์จะใช้ทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อสร้างทางหลวงแล้ว ก็ควรแจ้งการไม่ใช้ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินแต่ละรายทราบ โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นพระราชบัญญัติโอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เอกชนแต่อย่างใด

อนึ่ง ถ้าแม้มาตรา ๑๖[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะได้บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่ความในมาตรา ๑๖ ดังกล่าวข้างต้นไม่ใช้บังคับแก่กรณีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงที่ได้ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ เพราะพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงดังกล่าวได้ตราขึ้นและใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมิได้เป็นพระราชบัญญัติเวนคืน

---

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถ ๑

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถ ๒

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถ ๓

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถ ๔

[๒๐] มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพยสิทธิเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สิทธิดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพราะไม่ได้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ รวมทั้งไม่ได้ปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ อันเป็นลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕[๒๑] ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงที่ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ตกเป็นของรัฐตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สำหรับกรณีของที่ดินในเขตเวนคืนที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๐+๘๖๐-๑๑+๖๐๐ (จุดตัดกับพุทธมณฑลสาย ๒) ผู้แทนกรมทางหลวงได้ชี้แจงว่า ในวันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ ได้มีการจัดทำและปิดประกาศแผนผังตามข้อ ๗๐ วรรคสอง[๒๒] ไปแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการตามข้อ ๗๑[๒๓] และข้อ ๗๒[๒๔] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ส่วนที่ดินในเขตเวนคืนที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+ ๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ (จุดตัดกับพุทธมณฑลสาย ๔) และระหว่าง กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓ +๙๙๘.๐๐ (จุดตัดกับถนนเพชรเกษมที่อำเภอนครชัยศรี) ผู้แทนกรมทางหลวงได้ชี้แจงว่า ยังไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ตามข้อ ๗๐ วรรคสอง ข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสามบริเวณจึงยังไม่ตกเป็นของรัฐ หากกรมทางหลวงประสงค์จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวง กรมทางหลวงจะดำเนินการตามบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ต่อไปได้เฉพาะที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๐ +๘๖๐-๑๑+๖๐๐ ซึ่งกรมทางหลวงได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กำหนดไปบ้างแล้ว ส่วนที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+ ๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ ซึ่งยังไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนที่ประกาศ

---

[๒๑] มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

[๒๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๒๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๒๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กำหนดไว้เลยนั้น กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๕๓๐ คือ ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเวนคืนที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติว่า "การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" ความที่ว่า "การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้" หมายความว่า การใดที่ได้ปฏิบัติไปแล้วบางส่วนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงย่อมเป็นอันใช้ได้ ซึ่งรวมถึงการที่จะต้องปฏิบัติต่อไปจนครบถ้วนตามที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดด้วย ส่วนความที่ว่า "แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" หมายความว่า การใดที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเลย เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เช่น ถ้ากรมทางหลวงยังไม่ได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เมื่อพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว กรมทางหลวงก็ต้องกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๒๗๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันมีการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นจำนวนมาก ในบางกรณีจึงมีปัญหาว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตนั้นมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติหรือไม่ กรมป่าไม้จึงขอหารือดังนี้

๑. กรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตอยู่ในทำเลเลี้ยงสัตว์และอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมิได้กันที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ และถ้ามีทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติไว้แล้ว ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้กันที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่

๒. ในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งที่จำเป็นต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งแสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตามเครื่องหมายแผนที่แล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีป่าไม้ถาวรของชาติซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติแล้วแต่กรณี พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติอยู่หรือไม่และถ้ามีกฎกระทรวงให้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืออุทยานแห่งชาติ พื้นที่นั้นยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า “สภาพป่าไม้ถาวรของชาติ”ตามที่กรมป่าไม้หารือมานั้น แท้จริงแล้วคือ”เขตป่าไม้ถาวร”ซึ่งได้เกิดขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน๒๕๐๔[๑] ที่ได้มีมติ

---

[๑] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท ๑๓๘๒๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย[๒] ที่เสนอขออนุมัติให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งต่อมาได้มีการดำเนินการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรดังกล่าวโดยการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติไปบางส่วนแล้วครั้นในปี พ.ศ.๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้เสนอแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง[๓] โดยได้เสนอว่ายังมีพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกประมาณ ๓๐ ล้านไร่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้เสนอให้มีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งให้เสร็จภายในปี พ.ศ.๒๕๓๐ และเมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้ว พื้นที่ใดที่จำแนกเป็นป่าก็ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ อนุมัติตามแนวนโยบายดังกล่าว[๔]

นอกจากนั้น “ป่าไม้ถาวร” นี้ ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่”ป่าไม้ถาวร”นี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่า กับที่ดินที่จะอนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือใช้ทำประโยชน์ได้ ดังปรากฏรายละเอียดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ และ ที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ประกอบกับรายงานของประธานคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ และได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๕๘[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

---

[๒] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ และ ที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔

[๓] หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่

[๔] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/๘๙๖๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๒/๑๔๓๖๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕

[๕] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ ว่า “เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ไม่รวมถึงท้องที่ที่ราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” และมาตรา ๒๖[๖] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดิน... ที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี....” แต่จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองว่าเป็น “เขตป่าไม้ถาวร” ซึ่งหมายความถึงเขตหรือพื้นที่ที่กำหนดไว้กว้างๆ ว่าเป็นป่าไม้ถาวรเท่านั้น หาใช่เป็นการบัญญัติให้เป็นป่าประเภทใดประเภทหนึ่งตามกฎหมาย เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ ไม่

จากการพิจารณามติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเพื่อทราบความหมายของป่าไม้ถาวรแล้ว จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ถาวรได้แก่เขตพื้นที่ซึ่งได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่า

เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

[๖] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

มีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยว่าให้กำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ดำรงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ต่อไป และอาจดำเนินการตรากฎหมายเพื่อสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวโดยกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติในเวลาต่อไป ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีนี้จึงมีลักษณะเป็นเพียงเขตพื้นที่ป่าส่วนหนึ่งที่จำแนกไว้เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว และการกำหนดเขตป่าไม้ถาวรนี้ก็ไม่ได้มีการกำหนดเวลาไว้ด้วยว่าจะให้สิ้นสุดลงเมื่อใด

สำหรับพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอาจเกิดขึ้นได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ที่นายอำเภอประกาศกำหนดโดยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒[๗] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ หรือมีการหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

(๒) เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ประชาชนได้นำไปใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔*(๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

ในส่วนของการสงวนและคุ้มครองที่ดินโดยการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติ นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้คือ ในกรณีของการกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖[๘] วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดพื้นที่ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ต้องกระทำโดยการตรากฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯสำหรับการเปลี่ยนแปลงเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือการเพิก

---

[๗] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกียจกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

[๘] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใด เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ถอนพื้นที่ใดให้พ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มาตรา ๗[๙] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯกำหนดให้กระทำได้โดยการตรากฎกระทรวง โดยในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วน จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ดังนั้น พื้นที่ใดที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นจะพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ต่อเมื่อได้มีการตรากฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติจากที่กำหนดไว้เดิม โดยต้องมีแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงแสดงแนวเขตของพื้นที่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนไว้ด้วย

สำหรับกรณีของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๙[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และหากจะมีการขยายแนวเขตหรือการเพิกถอนสภาพของพื้นที่ใดออกจากการเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ก็มีมาตรา ๒๐[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และถ้าเป็นการเพิกถอนออกจากสภาพการเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นบางส่วน ก็จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย สำหรับกรณีของอุทยานแห่งชาตินั้น ตามมาตรา ๖[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ บัญญัติให้การกำหนดเขต

---

[๙] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๑๐] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า"เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

[๑๑] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๐ การขยายเหนือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

[๑๒] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

อุทยานแห่งชาติกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกา โดยต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย และหากจะมีการขยายแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพของพื้นที่ใดออกจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ก็มีมาตรา ๗[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯบัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและในกรณีที่เป็นการเพิกถอนสภาพเพียงบางส่วนก็จะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไว้แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะได้มีการตรากฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนสภาพของพื้นที่นั้นออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออุทยานแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

สำหรับปัญหาที่กรมป่าไม้หารือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ที่กรมป่าไม้หารือพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยนั้นอยู่ในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ และปรากฏว่าที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาจึงมีว่าพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ นั้นเห็นว่า ตามมาตรา ๖[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ พื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่สอง ที่ว่าพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ แต่เมื่อมีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออก จะทำให้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้น ไม่ว่าจะมีมติของคณะรัฐมนตรีให้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ตาม หากต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยแผนที่ท้ายกฎกระทรวงได้ครอบคลุมเอาพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว โดยผลของ

ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า"อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

[๑๓] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯพื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะมติของคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจนำไปอ้างเพื่อลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กันพื้นที่บางส่วนออก แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดความผิดพลาดขึ้นโดยมิได้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว กรณีนี้ก็สามารถแก้ไขได้โดยการตรากฎกระทรวงตามมาตรา ๗[๑๕] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เพิกถอนพื้นที่ส่วนนั้นออกจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติเสียก็ได้

ประเด็นที่สาม ที่ว่าในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งจำเป็นต้องกันออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้แสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เมื่อปรากฏว่าแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้รวมเอาพื้นที่ส่วนใดไว้ พื้นที่ที่อยู่นอกแนวเขตดังกล่าวย่อมจะเป็นดังเช่นที่เคยเป็นอยู่เดิม สำหรับกรณีนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าป่าไม้ถาวรเป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่ดินว่าพื้นที่ส่วนใดจะเป็นป่าไม้ถาวรและส่วนใดจะได้เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ มิใช่พื้นที่ที่มีสภาพตามกฎหมาย กรณีนี้ พื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร เมื่อปรากฏว่ายังมิได้มีมติของคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่สี่ ที่ว่าป่าไม้ถาวรที่ได้ตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือไม่ นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของการที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าไม้ถาวรนั้นก็เพื่อต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป ส่วนการดำเนินการต่อไปในการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวให้มีผลตามกฎหมายนั้น ก็เป็นเพียงการดำเนินการรองรับเพื่อให้มีกฎหมายใช้บังคับในพื้นที่ดังกล่าวได้สมเจตนารมณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรแห่งใดได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยผลของกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรี

---

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน พื้นที่ในส่วนที่ถูกเพิกถอนนั้นจะยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมีการถอนสภาพตามกฎหมายของพื้นที่บริเวณใดแล้ว พื้นที่นั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไปโดยผลของกฎหมาย แต่โดยที่พื้นที่ที่กำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เมื่อสภาพของการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นไปและไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่นไปแล้วพื้นที่นี้ก็จะยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๕๕๐/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙ และ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๔๐๐๐/๕๖๐๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรุงเทพมหานครได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า มาตรา ๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘[๒] ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา

---

[๑] มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

[๒] มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้

(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคารหรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

๘ ในขณะที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ขึ้นใช้บังคับ ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ ได้หรือไม่และในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ ไปแล้วในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ใช้บังคับ ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกไปแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะมีผลใช้บังคับหรือไม่ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยพิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว[๓] เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดของเรื่องต่างๆ ตามที่มาตรา ๘ ได้ระบุไว้เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการใช้กฎหมาย ส่วนการที่จะนำรายละเอียดในเรื่องใดไปใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นก็เป็นเรื่องที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ โดยเฉพาะเมื่อนำมาตรา ๑๐[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีมาประกอบการพิจารณาแล้ว ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๙ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๘ ขึ้นใช้บังคับแล้วเท่านั้น

กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า เนื่องจากในสภาพปัจจุบันได้มีการก่อสร้างอาคารต่างๆ เป็นจำนวนมาก จำเป็นจะต้องมีกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมอาคารให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนด แต่ขณะนี้การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ยังไม่ครบทุกเรื่อง หากกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ได้จนกว่าจะมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ขึ้นใช้บังคับแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการควบคุมอาคารก็จะไม่ได้ผล กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนเรื่องอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อที่กรุงเทพมหานครจะได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อไป

---

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราบบัญญัตินี้

[๓] บันทึก เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๒๒๔๑ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๕

[๔] มาตรา ๑๐ ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ในการพิจารณาปัญหาที่กรุงเทพมหานครขอทบทวนมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร สรุปความได้ว่า เรื่องเดิมที่กรุงเทพมหานครขอหารือมาและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นแล้วนั้น เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการที่กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามนัยมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่อาจออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ ได้ในขณะที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ (๑๐) แต่หากมีความจำเป็นและสมควรแล้ว กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการโดยอาศัยมาตรา ๑๓[๕] ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกประกาศกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ ได้ ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครก็ได้ดำเนินการให้มีการออกประกาศห้ามการก่อสร้างอาคารฯ ตามมาตรา ๑๓ หลายฉบับด้วยกัน แต่กรณีที่เป็นปัญหาที่กรุงเทพมหานครขอหารือมาครั้งนี้เป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครมีความประสงค์จะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามอนุมาตราต่างๆ ของมาตรา ๘ คือ

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงขอทบทวนว่ากรุงเทพมหานครจะออกข้อบัญญัติในเรื่องต่างๆ

---

[๕] มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลงรื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

ตามอนุมาตราที่ได้กล่าวมาข้างต้นในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามอนุมาตราดังกล่าว โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ หรือออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๐ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่กรุงเทพมหานครขอทบทวนมาแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่ว่าราชการส่วนท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙[๖] ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๘[๗] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ใช้บังคับได้หรือไม่นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ ใช้บังคับแล้วเท่านั้นโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๑๐[๘] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยแล้ว จะทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๘ ขึ้นใช้บังคับแล้วเท่านั้น และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายก็มีความเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒ ดังกล่าว[๙] ต่อมาในการพิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (กำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด) ก็ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ จึงมีบันทึกถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๘[๑๐] เห็นชอบด้วยตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายปัญหาในเรื่องนี้จึงเป็นอันยุติแล้วว่ากรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๘ ขึ้นใช้บังคับ หากกรุงเทพมหานคร

---

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

[๙] บันทึก เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๑๔๒๓ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๒๖

[๑๐] ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๖๕๑๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

ประสงค์จะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ก็ควรดำเนินการให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรกล่าวเพิ่มเติมว่าโดยที่มาตรา ๗๙[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ คงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า หากกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดเรื่องใดไว้และเป็นเรื่องที่อาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ และข้อความของกฎกระทรวงไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กรุงเทพมหานครก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามที่กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้กำหนดไว้ หรืออาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกข้อบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๑

---

[๑๑] มาตรา ๗๙ บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระ จังหวัดชลบุรี (รัฐวิสาหกิจจะนำสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชน โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามนัยข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่)

สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๒/๔๔๙๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔ ให้ ททท.จัดทำแผนปรับปรุงสถานที่ตากอากาศที่อยู่ในความดูแลของ ททท.ให้เลี้ยงตัวเองได้ สำหรับสนามกอล์ฟบางพระททท.ได้เสนอแผนปรับปรุงโดยให้เอกชนเช่าดำเนินการหรือร่วมทุนกับเอกชน ซึ่งททท.ได้ทำสัญญาร่วมทุนกับเจแปน กอล์ฟ โปรโมชั่น อินซ์ (เจ.จี.พี.ไอ.) ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๙ โดยให้จัดตั้งบริษัทบางพระกอล์ฟอินเตอร์แนชชั่นแนลขึ้น และให้บริษัทฯ ที่จัดตั้งขึ้นได้ใช้ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างในบริเวณสนามกอล์ฟบางพระเพื่อแสวงหาประโยชน์ ขณะนี้บริษัทฯ ได้ดำเนินการก่อสร้างโรงแรมขึ้นแถวในบริเวณสนามกอล์ฟแต่ไม่อาจเปิดดำเนินการได้เพราะจังหวัดชลบุรีอ้างว่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโรงแรมนั้นเป็นที่ราชพัสดุ ต้องได้รับหนังสือยินยอมอนุญาตจากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังก่อน จังหวัดชลบุรีจึงจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมให้ และ ททท.ได้ร่วมประชุมกับกรมธนารักษ์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินที่ราชพัสดุสนามกอล์ฟบางพระ รวม ๔ ครั้ง แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ กรมธนารักษ์เห็นว่า การใช้ที่ราชพัสดุของ ททท.ต้องดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์แห่งการท่องเที่ยวและ ททท. ต้องดำเนินกิจการด้วยตนเองเท่านั้น การร่วมทุนกับเอกชนเพื่อให้บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใช้ประโยชน์ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๔[๑] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมธนารักษ์มีสิทธิเรียกที่ราชพัสดุคืนได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓[๒] ข้อ ๑๓ ทวิ[๓]

---

[๑] กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

[๒] กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘

และข้อ ๑๓ ตรี[๕] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วน ททท.เห็นว่า ททท.มีสิทธิใช้ที่ดินที่ราชพัสดุสนามกอล์ฟบางพระได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง(พ.ศ. ๒๕๑๙) ดังกล่าว โดยเห็นว่าลักษณะการร่วมทุนที่ ททท.ดำเนินการนี้อยู่ในบังคับแห่งกฎกระทรวงข้อนี้เช่นกัน เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ททท.จึงขอให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากปัญหาข้อโต้แย้งระหว่าง ททท.กับกรมธนารักษ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือกับกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว และเป็นเรื่องที่จะส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยได้ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอให้นำปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้แทนกรมธนารักษ์แล้วมีความเห็นว่า การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้นำสิทธิในการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระจังหวัดชลบุรี อันเป็นที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชนโดยได้รับความ

ข้อ ๑๓ ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครองที่ราชพัสดุ ส่งคืนที่ราชพัสดุ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เลิกใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ

(๒) มิได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามที่ได้รับอนุญาต

(๓) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุไม่ครบถ้วนตามที่ได้รับอนุญาต

(๔) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต หรือ

(๕) เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยมิได้รับอนุญาตก่อน

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๓ ทวิ ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน

[๔] กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๓ ตรี ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการคืนที่ราชพัสดุหรือการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุและกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้ ให้กรมธนารักษ์เสนอข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามนัยมาตรา ๑๗ (๕)[๕] แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดขึ้นบริหารกิจการสนามกอล์ฟ โรงแรม และสถานที่สำหรับเล่นกีฬา ถือได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังคงปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นอยู่ในลักษณะเดิม มิได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น และที่ราชพัสดุรายนี้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ดังนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ได้ต่อไป โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามนัยข้อ ๒๔[๖] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ กล่าวคือเลขาธิการฯ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายนั้น น่าจะยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าการท่องเที่ยวฯ ต้องหรือไม่ต้องทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์ตามนัยข้อ ๒๔[๗] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) เลขาธิการฯ เห็นว่าการแสวงหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหานี้อย่างน้อยที่สุดน่าจะมีประเด็นพิจารณา ๓ ประการด้วยกันคือ (๑) ขอบเขตของความตกลงเดิมระหว่างกรมธนารักษ์กับการท่องเที่ยวฯ ที่สืบทอดกันมาตั้งแต่องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวฯ มีอย่างใด (๒) กิจการใหม่ที่กระทำหรือจะกระทำตามสัญญาร่วมทุนอยู่ในขอบเขตของความตกลงเดิมหรือไม่ และ (๓) การร่วมทุนกับบุคคลอื่น อันมีผลกระทบต่อการใช้ที่ราชพัสดุตามความตกลงระหว่างกรมธนารักษ์กับการท่องเที่ยวฯ นั้น จะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือไม่ ซึ่งเลขาธิการฯ เห็นว่า กรรมการร่างกฎหมายยังมิได้พิจารณาประเด็นทั้ง ๓ ประเด็นนี้ และในเมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นทั้งสามนี้ยังมิได้กล่าวยืนยันไว้ในความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย ดังนั้น การที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ลงข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายในกรณีนี้ว่าการท่องเที่ยวฯ จึงปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ไม่ต้องขอทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้น จึงน่าจะเป็นการเสี่ยงต่อความผิดพลาด เลขาธิการฯ จึงเห็นว่าการให้ความเห็นในประเด็นนี้น่าจะมีทางเลือกได้ ๒ ทาง คือ

ทางเลือกที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายแก่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อเท็จจริง กล่าวคือความเห็นในข้อกฎหมาย

---

[๕] พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒_

มาตรา ๑๗ ททท.ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปนี้ได้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) ลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีจำนวนเงินเกินห้าล้านบาท

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ย่อมเปลี่ยนแปลงไป แล้วแต่ข้อเท็จจริงจะปรากฏตามความเป็นจริงว่าความตกลงเดิมมีอยู่เพียงใด และการเข้าทำสัญญาร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นและขอบเขตของสัญญาร่วมลงทุนที่ได้ทำไปนั้น จะอยู่ในขอบเขตของความตกลงเดิม หรือขอบเขตของการตีความที่กรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว หรือไม่

ทางเลือกที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะยังไม่ให้ความเห็นในเรื่องนี้โดยให้เหตุผลว่า เรื่องนี้ควรผ่านการพิจารณากลั่นกรองโดยคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุเสียก่อน เพราะคณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีหน้าที่ปกครองดูแล ใช้และจัดหาประโยชน์ ฯลฯ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ) ตามนัยของข้อ ๙ (๒)[๗] ของระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

โดยที่เลขาธิการฯ เห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการส่วนรวม อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔)[๙] แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขาธิการฯ จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนา

---

[๗] ระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] ระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

รักษ์) ประกอบแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นที่จะวินิจฉัยนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควรวินิจฉัยใน ๒ ประเด็น คือ

๑. ปัญหาที่สำนักนายกรัฐมนตรีหารือมานี้ สมควรให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พิจารณาก่อนหรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๙ (๒)[๑๐] ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนำสิทธิในการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระ จังหวัดชลบุรี อันเป็นที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชนนั้นจะต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔[๑๑] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ ๑ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ ข้อ ๑๓ ทวิ[๑๒] กำหนดว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อนและข้อ ๑๓ ตรี[๑๓] กำหนดให้กรมธนารักษ์เสนอปัญหาเกี่ยวกับการคืนหรือการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้ ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุวินิจฉัยชี้ขาดข้อ ๑๓ ทวิ และข้อ ๑๓ ตรี แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นภายหลังโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ โดยมิได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจไว้ในข้อ ๑๓ ทวิ และข้อ ๑๓ ตรี แต่อย่างใด และการที่ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจนั้น ก็เนื่องจากกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) มีหลักการที่จะมิให้รัฐวิสาหกิจใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หากรัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุก็จะต้องขอเช่ากับกรมธนารักษ์ แต่ในขณะที่ดำเนินการร่างกฎกระทรวงดังกล่าวนั้นได้มีรัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุอยู่ก่อนบ้างแล้ว ข้อ ๒๔[๑๔] แห่งกฎกระทรวงนี้จึงบัญญัติรับรองไว้ว่า รัฐวิสาหกิจที่ใช้ที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์กับผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในข้อ ๑๓ ทวิ และข้อ ๑๓ ตรี[๑๕] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ มิได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีอำนาจ

---

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ และที่ ๔

ที่จะวินิจฉัยปัญหาระหว่างกรมธนารักษ์กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในกรณีนี้ได้ โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปให้กรรมการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พิจารณาก่อน

สำหรับประเด็นที่ ๒ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ข้อ ๒๔[๑๖] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจว่า ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ตามกรณีที่หารือการที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยร่วมลงทุนกับเอกชนตามสัญญาร่วมลงทุนระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับเจแปนกอล์ฟโปรโมชั่นอินซ์นั้น เมื่อพิจารณาสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ ๕[๑๗] แห่งสัญญาฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ แล้วจะเห็นได้ว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยินยอมให้บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่โดยผลของการตกลงร่วมลงทุนนั้นได้ใช้ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามที่ตกลงกันเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยทางบริษัทจำกัดจะชำระเงินค่าตอบแทนแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในจำนวนสองแสนบาทถ้วนสำหรับทุก ๆ ระยะเวลาสิบสองเดือน ดังนั้น เมื่อนำสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงมิได้เป็นผู้ใช้ที่ราชพัสดุนี้ แต่นิติบุคคลอื่นจะเป็นผู้ใช้สิทธิดังกล่าว และเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ให้แตกต่างไปจากที่เคยใช้อยู่เมื่อข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ใช้บังคับ นอกจากนั้นการที่บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่ต้องชำระค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินอาคาร ฯลฯ ให้แก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยด้วยนั้นยังเข้าลักษณะเป็นการนำที่ราชพัสดุไปจัดหา

---

[๑๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๗] สัญญาร่วมลงทุนระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับเจแปนกอล์ฟโปรโมชั่นอินซ์ แก้ไขเพิ่มเติมโดยสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๕ ททท.ร่วมลงทุนเป็นหุ้นจำนวนแปดแสนหุ้น โดยตีราคาสิทธิในการใช้ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามบัญชีรายการทรัพย์สินที่แนบท้ายเอกสารสัญญานี้ (เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒) ซึ่งอยู่ในความปกครองดูแล และที่ ททท.ใช้อยู่ รวมทั้งค่ากู๊ดวิลล์ของสถานตากอากาศสนามกอล์ฟบางพระ มีมูลค่าทั้งหมดเป็นเงิน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดสิบล้านบาทถ้วน) และถือว่าได้ชำระเต็มมูลค่าหุ้นแล้ว

ในการนี้ ททท.จะออกหนังสือยินยอมให้บริษัทจำกัดใช้ที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามรายการในวรรคแรก เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี นับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดเรียบร้อยแล้ว โดยทางบริษัทจำกัดจะชำระเงินค่าตอบแทนให้แก่ ททท.ในจำนวนเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท (สองแสนบาทถ้วน) สำหรับทุก ๆ ระยะเวลา ๑๒ (สิบสอง) เดือน โดยเริ่มชำระครั้งแรกหลังจากวันจัดตั้งบริษัทจำกัดเรียบร้อยแล้ว ๑๒ (สิบสอง) เดือน

ค่าตอบแทนดังกล่าวข้างต้นจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕ สำหรับทุก ๆ ระยะเวลา ๒๔ (ยี่สิบสี่) เดือนต่อมาที่บริษัทจำกัดมีหน้าที่จะต้องชำระให้แก่ ททท.จนกว่าจะครบกำหนดอายุของสัญญาฉบับนี้ และการชำระค่าตอบแทนดังกล่าวให้กระทำ ณ สำนักงานของ ททท. ณ กรุงเทพมหานครเมื่อสิ้นสุดระยะทุก ๆ สิบสองเดือนตามที่ระบุไว้ข้างต้น

ประโยชน์อีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุแต่อย่างใด โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่า แม้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ (๕)[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนก็ตาม การนำสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชนนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔[๑๙] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๑

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เรื่องเสร็จที่ ๕๑๙/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง การห้ามมิให้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองเป็นประกันการกู้ยืมกับบริษัทประกันชีวิตมีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ตามข้อ ๙ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.๒๕๑๐

กระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๓/๔๙๑๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงพาณิชย์ได้รับรายงานจากสำนักงานประกันภัยว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความข้อ ๙ (๓)[๑] แห่งกฎกระทรวง

---

[๑] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๒) ฯ

ข้อ ๙ ในกรณีที่บริษัทให้กู้ยืมโดยมีหลักทรัพย์เป็นประกันตามข้อ ๒ (๘)

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ถ้าจำนองอสังหาริมทรัพย์นอกจากที่กล่าวใน(๔) เป็นประกันการกู้ยืม อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ และสัญญากู้ยืมต้องมีระยะเวลาไม่เกินเจ็ดปี และต้องมีกำหนดการชำระดอกเบี้ยเป็นรายครั้ง ครั้งหนึ่งมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี และบริษัทจะให้กู้ยืมได้รายหนึ่งต้องไม่เกินร้อยละห้า และเมื่อรวมกันทุกรายแล้วต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบของสินทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีงบดุลที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้ายจำนวนเงินที่ให้กู้ยืมแต่ละรายต้องไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นประกันตามราคาประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่เกินราคาที่นายทะเบียนประกันชีวิตให้ความเห็นชอบ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

หมายเหตุ ข้อ ๙ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ.๒๕๒๘)ฯ ซึ่งมีข้อความดังต่อไปนี้

"(๔) ถ้าจำนองที่ดินและอาคารซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นประกันการกู้ยืมสัญญากู้ยืมต้องมีระยะเวลาไม่เกินสิบห้าปี และจำนวนเงินที่ให้กู้ยืมต้องไม่เกินร้อยละแปดสิบของราคาทรัพย์สินที่เป็นประกันตามราคาซื้อขายในตลาดตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนดจำนวนเงินที่ให้กู้ยืมแต่ละรายต้องไม่เกินหนึ่งล้านบาท และต้องกำหนดการชำระต้นเงินและดอกเบี้ยเป็นรายครั้ง ครั้งหนึ่งมีระยะเวลาไม่เกินสามเดือน และบริษัทจะให้กู้ยืมได้เมื่อรวมกันทุกรายแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าของสินทรัพย์ของบริษัทตามบัญชีงบดุลที่มีอยู่ในวันสิ้นปีบัญชีครั้งสุดท้าย

อาคารที่เป็นประกันการกู้ยืมต้องมีประกันวินาศภัยเป็นจำนวนเงินไม่ต่ำกว่ามูลค่าของอาคารนั้น โดยให้บริษัทเป็นผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยตลอดระยะเวลาตามสัญญากู้ยืม ถ้ามีผู้เข้า

ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิตพ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่บริษัทประกันชีวิตจะลงทุนให้กู้ยืมโดยมีอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยจำนองเป็นประกันอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ จากข้อความดังกล่าวมีปัญหาว่า อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองเป็นประกันการกู้ยืมต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ในขณะที่จดทะเบียนจำนองโดยให้ถือเป็นการจำนองอันดับหนึ่งเท่านั้น หรืออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองเป็นประกันการกู้ยืมนั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ตลอดเวลาแห่งสัญญากู้ยืมเงินนั้น และการจดทะเบียนจำนองอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นหลักประกันการกู้ยืมนี้ หากจดทะเบียนจำนองไว้กับบริษัทฯพร้อมกันกับเจ้าหนี้อื่นในวันเดียวกันโดยระบุให้การจำนองกับเจ้าหนี้อื่นนั้นเป็นการจำนองอันดับสอง จะถือว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นมีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่หรือไม่

ข้อเท็จจริงของเรื่องที่หารือนี้ปรากฏว่า บริษัทไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้ลงทุนให้กู้ยืมเงินแก่บริษัทซิตี้เอสเตท จำกัด จำนวน ๑๕ ล้านบาท โดยมีที่ดิน ๒ โฉนดพร้อมสิ่งปลูกสร้างจำนองเป็นประกัน และในวันเดียวกันนี้เองบริษัทไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้ยินยอมให้ผู้กู้นำที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจำนองเป็นประกันการกู้ยืมที่บริษัทซิตี้เอสเตท จำกัด ได้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มหาสมุทร จำกัด ด้วย โดยการกู้ยืมทั้งสองรายนี้ได้จดทะเบียนจำนอง ณ สำนักงานที่ดินพร้อมกันในวันเดียวกัน แต่ได้กำหนดให้การจำนองไว้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มหาสมุทร จำกัด เป็นการจำนองลำดับสองทั้ง ๒ โฉนด ต่อมา บริษัทไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้ยินยอมให้บริษัทซิตี้เอสเตท จำกัด ผู้กู้ยืม นำโฉนดที่ดินทั้ง ๒ โฉนดดังกล่าวไปจำนองเป็นประกันการกู้ยืมกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มหาสมุทร จำกัด รวม ๔ ครั้ง โดยได้กำหนดให้เป็นการขึ้นเงินจำนองลำดับสอง

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันภัยได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ข้อความที่ว่า “อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่” ตามข้อ ๙ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๒)ฯ หมายความว่า เฉพาะในขณะที่กู้ยืมเงินเท่านั้นที่อสังหาริมทรัพย์จะต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ ทั้งนี้ เพื่อประสงค์จะให้ถือเป็นการจำนองอันอับหนึ่งนั่นเอง เมื่อจำนองแล้วบริษัทประกันชีวิตจะยินยอมให้ผู้กู้นำอสังหาริมทรัพย์ไปจำนองกับผู้อื่นเป็นอันดับสองหรืออันดับต่อ ๆ ไปย่อมได้ เพราะมิฉะนั้นจะไม่เป็นธรรมกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่อาจนำหลักทรัพย์นี้ไปกู้ยืมเงินจากผู้อื่นในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์มีค่ามากกว่าจำนวนเงินที่กู้ยืมมาก

ทำสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด บริษัทจะเป็นผู้รับจำนองทั้งหมดหรือบางส่วนรวมกับผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ก็ได้”

และบริษัทประกันชีวิตไม่อาจให้กู้สูงกว่านั้นได้เนื่องจากกฎกระทรวงมีขอบเขตจำกัดไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ การจำนองพร้อมกันแต่ระบุให้ผู้กู้รายอื่นเป็นผู้รับจำนองอันดับสองย่อมกระทำได้ด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กฎกระทรวงได้กำหนดว่าถ้าจำนองอสังหาริมทรัพย์เป็นประกันการกู้ยืม อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ เป็นข้อความที่ชัดเจนแสดงให้เห็นได้ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นหลักประกันการกู้ยืม จึงไม่ประสงค์จะให้มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ทั้งขณะที่กู้ยืมและในระหว่างที่สัญญากู้ยืมนั้นมีผลบังคับอยู่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันอันมั่นคง สะดวกต่อการบังคับคดี และการให้หลุดเป็นสิทธิของบริษัทประกันชีวิต การที่มีความเห็นเลยไปว่าข้อความดังกล่าวมีความหมายเพียงเพื่อให้เป็นการจำนองอันดับหนึ่งเท่านั้น แล้วก็ไม่ควรบัญญัติข้อความไว้เช่นนี้ ควรจะกำหนดให้ชัดเจนได้เลยว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นหลักประกันการกู้ยืมนั้นจะต้องเป็นการจำนองอันดับหนึ่ง แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายจะต้องไม่ใช่ในขณะกู้เท่านั้นที่อสังหาริมทรัพย์ต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ ต้องรวมไปถึงขณะที่สัญญากู้ยืมมีผลบังคับผูกพันกันอยู่ด้วย ดังนั้น การจำนองพร้อมกันโดยให้ผู้กู้รายอื่นเป็นผู้รับจำนองอันดับสองจึงไม่อาจกระทำได้

โดยที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันภัยมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังกล่าวและไม่อาจหาข้อยุติได้ กระทรวงพาณิชย์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานประกันภัย) แล้วเห็นว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการจำนอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่าแม้ถึงว่ามีข้อสัญญาเป็นอย่างอื่นก็ตาม ทรัพย์สินซึ่งจำนองไว้แก่บุคคลคนหนึ่งนั้นจะเอาไปจำนองแก่บุคคลอีกคนหนึ่งในระหว่างเวลาที่สัญญาก่อนยังมีอายุอยู่ก็ได้ (มาตรา ๗๑๒)[๒] และในการบังคับจำนอง ถ้าทรัพย์สินอันหนึ่งอันเดียวได้จำนองแก่ผู้รับจำนองหลายคนให้ถือลำดับผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาจดทะเบียน และผู้รับจำนองคนก่อนจะได้รับใช้หนี้ก่อนผู้รับจำนองคนหลัง (มาตรา ๗๓๐)[๓] ผู้รับจำนองคนหลังจะบังคับตามสิทธิของตนให้เสียหายแก่ผู้รับจำนองคนก่อนไม่ได้(มาตรา ๗๓๑)[๔]

---

[๒] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๑๒ แม้ถึงว่ามีข้อสัญญาเป็นอย่างอื่นก็ตาม ทรัพย์สินซึ่งจำนองไว้แก่บุคคลคนหนึ่งนั้น ท่านว่าจะเอาไปจำนองแก่บุคคลอีกคนหนึ่งในระหว่างเวลาที่สัญญาก่อนยังมีอายุอยู่ก็ได้

[๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๓๐ เมื่อทรัพย์สินอันหนึ่งอันเดียวได้จำนองแก่ผู้รับจำนองหลายคนด้วยกัน ท่านให้ถือลำดับผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาจดทะเบียน และผู้รับจำนองคนก่อนจักได้รับใช้หนี้ก่อนผู้รับจำนองคนหลัง

[๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับกรณีที่หารือมานี้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่กล่าวมาแล้ว ข้อความที่ว่า"อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่"ตามข้อ ๙ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๒) ฯ นั้น ต้องตีความว่า อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ในขณะที่จดทะเบียนจำนองเป็นประกันการกู้ยืมเท่านั้น โดยถือเป็นการจำนองลำดับที่เห็น ซึ่งจะสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจำนอง ดังที่กล่าวมาแล้ว เพราะหากมีการบังคับจำนอง ผู้รับจำนองลำดับที่หนึ่งดังกล่าวย่อมได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับจำนองลำดับอื่น ๆ อยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า ข้อความที่ว่า “อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่” ตามข้อ ๙ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๒)ฯ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องไม่มีการจำนองกับผู้อื่นติดพันอยู่ในขณะที่จดทะเบียนจำนองเป็นประกันการกู้ยืมเท่านั้นโดยถือเป็นการจำนองลำดับที่หนึ่ง ดังนั้น การจดทะเบียนจำนองพร้อมกับเจ้าหนี้อื่นในวันเดียวกัน โดยจดทะเบียนจำนองเป็นลำดับที่หนึ่งและระบุให้การจำนองกับเจ้าหนี้อื่นนั้นเป็นการจดทะเบียนจำนองลำดับถัดไป จึงกระทำได้โดยไม่ขัดกับกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๑

มาตรา ๗๓๑ อันผู้รับจำนองคนหลังจะบังคับตามสิทธิของตนให้เสียหายแก่ผู้รับจำนองคนก่อนนั้น ท่านว่าหาอาจทำได้ไม่

เรื่องเสร็จที่ ๕๒๖/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมตามข้อ ๑๒ (๑)
แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๒๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัดเชียงใหม่แฮปปี้โฮมดีเวลล๊อปเม้นท์ ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่๙๐๓๖ - ๙๐๓๙, ๙๐๔๑ - ๙๐๔๖ และ ๙๑๒๕ ตำบลหนองจ๊อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ประมาณ ๘๕ ไร่ ๑๔ ตารางวา โดยแบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อยประเภทบ้านเดี่ยวจำนวน ๑๖๓ แปลง คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาแล้วในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๓๐ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๐ มีมติอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินได้โดยมีเงื่อนไขก่อนออกใบอนุญาตประการหนึ่งว่า ให้จังหวัดเชียงใหม่สอบถามสำนักผังเมืองเพื่อยืนยันและรับรองว่าที่ดินที่ขออนุญาตไม่อยู่ในเขตที่มีกฎกระทรวงประกาศผังเมืองรวมห้ามทำการจัดสรรที่ดิน ต่อมา จังหวัดเชียงใหม่แจ้งว่าที่ดินในบริเวณโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าว กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม โดยให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัยประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และเห็นว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่แฮปปี้โฮมดีเวลล๊อปเม้นท์ ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินได้

คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๑ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๑ และมีมติให้กรมที่ดินหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ในบริเวณที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศผังเมืองรวมให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม โดยข้อ ๑๒ (๑)[๑] แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวตอนต้นระบุว่า “ห้ามใช้ประโยชน์

---

[๑] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๒ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

ที่ดินเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม" ซึ่งหมายความว่าห้ามทำการจัดสรรที่ดิน แต่ตอนท้ายระบุว่า "เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน" ซึ่งหมายความว่าทำการจัดสรรที่ดินได้ข้อความตามกฎกระทรวงดังกล่าวมีความหมายขัดแย้งกันในตัว จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าผู้ขอจะทำการจัดสรรที่ดินในบริเวณนี้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและสำนักผังเมือง) แล้ว เห็นว่า ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อ ๑๒ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ฯ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมเฉพาะกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ไม่ห้ามการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นแตกต่างจากการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กล่าวคือ "การค้าที่ดิน"[๒] หมายถึง การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินแต่ "การจัดสรรที่ดิน"[๓] หมายถึง การจัด

---

(๑) กิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(๒) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

[๒] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"การค้าที่ดิน" หมายความว่า การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

จำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด และมีการให้คำมั่นหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม จึงเห็นว่าการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีความหมายเฉพาะและเมื่อเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว การดำเนินการต่างๆ ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๗[๔] และข้อ ๙[๕] แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ฯ ซึ่งคณะกรรมการ ฯ มีอำนาจวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ในการผังเมืองได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งควบคุมให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะได้ด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการ ฯ อาจจะวางข้อกำหนดไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ฯลฯ มากเกินไปจนทำให้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่การจัดสรร

"การจัดสรรที่ดิน" หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๗ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

(๒) การพิจารณาคำขออนุญาตและการออกหรือโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน

(๓) การตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้การได้ดำเนินไปตามที่ได้ออกใบอนุญาต

(๔) การเรียกผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

[๕] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๙ ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการ คือ

(๑) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้

(๒) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่างๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร

(๓) ระบบการระบายน้ำ

(๔) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะตามที่จำเป็น

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ ได้รับยกเว้นให้กระทำได้ในเขตผังเมืองรวม ก็เพราะมีการควบคุมให้เป็นไปตามหลักวิชาการผังเมืองอยู่แล้ว แต่การค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ฯลฯ นั้น มิได้มีการควบคุมในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมือง และการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่อการค้าที่ดินดังกล่าว แม้จะเรียกกันทั่วไปว่าเป็นการจัดสรรที่ดิน ก็มิใช่เป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ฯ จึงต้องห้ามมิให้กระทำในเขตผังเมืองรวมดังกล่าว

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)เห็นว่าที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ บทบัญญัติข้อ ๑๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้มีความขัดแย้งกันในตัวแต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๔/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง สำนักผังเมืองหารือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กระทรวงมหาดไทยขอให้ทบทวนปัญหา)

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๖๒๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟ เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ชั้นเดียวอายุสัญญาเช่า ๑ ปี เพื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เขตที่ดินของการรถไฟดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน คือ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ซึ่งเทศบาลเมืองอุดรธานีได้หารือสำนักผังเมืองว่าการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงข้างต้นหรือไม่และสำนักผังเมืองมีความเห็นว่า การพิจารณาว่าอาคารที่จะก่อสร้างหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นขัดกับกฎกระทรวงหรือไม่ ย่อมจะต้องดูการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้น ถ้ามิใช่การใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ เช่น เพื่อกิจการพาณิชย์ของเอกชนที่ย่อมจะขัดกับข้อกำหนดดังกล่าว กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแจ้งว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับผลประโยชน์เป็นคนละเรื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำนักผังเมืองจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยได้รับค่าเช่าเป็นผลประโยชน์เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะถือได้หรือไม่ว่าการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์และใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ดังกล่าว เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์

๒. ในการวินิจฉัยว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินจะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้นจริงๆ หรือจะต้องพิจารณาด้วยว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งกำหนดให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ได้ ดังนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัญฑิต จึงตระกูล เช่าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมิได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่การให้เช่าที่ดินโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนก็เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐตามนัยข้อ ๑๖[๑] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๖ (๒)[๒] และมาตรา ๙(๒)[๓] แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

---

[๑] ข้อ ๑๖ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

[๒] มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดั่งต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

[๓] มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์อื่นใด ๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยการใช้รถไฟ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

ต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาทบทวนในปัญหาของสำนักงานผังเมืองโดยเลขาธิการฯ มีความเห็นในนัยที่แตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) กล่าวคือ เลขาธิการฯมีความเห็นว่า ถ้อยคำในข้อ ๑๖[๔] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ คำว่า “ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ” นั้น ย่อมหมายถึงในเบื้องต้นว่า การใช้ที่ดินจะต้องอยู่ในลักษณะที่เป็น “สถาบันราชการ” หรือเป็น “สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ” ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อ “กิจการ” ตามที่กฎกระทรวงระบุไว้ คือ เพื่อกิจการของรัฐ หรือเพื่อกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น ฉะนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อนำมาสร้างอาคารพาณิชย์ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้เป็นที่ดิน “ประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ” ได้ เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดิน(ของการรถไฟ)ในลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์นั้นมิใช่เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาความเห็นในนัยที่แตกต่างของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และได้มีบันทึก (ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยมีความเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะจำกัดความหมายในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัดตามความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะต้องอยู่ในลักษณะที่เป็นสถาบันราชการน่าจะไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖[๕] แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจในอันที่จะต้องดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟด้วย และการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้นายบัณฑิต จึงตระกูล เช่าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานีและผู้เช่าสัญญาว่าจะยกกรรมสิทธิ์ในอาคารที่สร้างให้แก่รถไฟแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

---

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๒)[๖] แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ของการถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐตามข้อ ๑๖[๗] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงยืนตามความเห็นเดิม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ไปยังสำนักผังเมืองตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๐๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๑ นั้น โดยเลขาธิการฯมิได้ส่งบันทึกความเห็น (ในนัยที่แตกต่างกัน) ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและบันทึกความเห็น (ทบทวน) ของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ ไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเลขาธิการฯพิจารณาเห็นว่า หากส่งบันทึกทั้ง ๒ ฉบับไปให้สำนักผังเมืองด้วย สำนักผังเมืองอาจจะสับสนได้

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๙๑๙๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

๑. กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นศูนย์ราชการ อาคารที่จะอยู่ได้ในที่ดินประเภทนี้จึงต้องเป็นที่ทำการของราชการ รัฐวิสาหกิจ มิใช่อาคารเพื่อประกอบการพาณิชย์หรือการอยู่อาศัยซึ่งได้กำหนดให้อยู่ได้ในที่ดินบริเวณอื่นแล้ว

๒. การพิจารณาว่ากิจการที่จะอยู่อาศัยได้ในที่ดินประเภทสถาบันราชการฯ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะต้องพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในบริเวณที่ดินนั้น ถ้ามิใช่การประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ แต่เป็นกิจการพาณิชย์ของเอกชนย่อมขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวง

๓. ความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยจะมีผลต่อการวางและจัดทำผังเมืองในเขตที่ดินของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งอาจนำไปให้เอกชนเช่าทำกิจการอื่นได้นอกเหนือไปจากสถาบันราชการตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ย่อมมีผลให้การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้

---

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒)[๕] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้วเห็นว่า ตามข้อ ๖[๖] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยจำแนกออกเป็นประเภท ๆ ไป กล่าวคือ ข้อ ๖(๓) กำหนดไว้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก และข้อ ๖ (๑๐) กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และตามข้อ ๙[๑๐] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดว่า ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัย

---

[๕] ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๓.๑ ถึงหมายเลข ๓.๓๑ ที่กำหนดไว้เป็นสีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๐) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๐.๑ ถึงหมายเลข ๑๐.๓๐ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

[๑๐] ข้อ ๙ ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ให้ใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชยกรรมและการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อพาณิชยกรรมและการอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

(๒) คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง

(๓) คลังวัตถุระเบิด

(๔) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด หรือไก่ เพื่อการค้า หรือโดยก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

หนาแน่นมาก ให้ใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชยกรรมและการอยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ ส่วนข้อ ๑๖[๑๑] แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดว่า ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น และมาตรา ๒๗[๑๒] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ได้บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ดังนั้น การตีความข้อ ๖ (๑๐)[๑๓] จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เอกชนเช่ามาจากการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๑

---

(๕) ไซโลเก็บผลิตผลการเกษตร
(๖) สุสานหรือฌาปนสถาน
(๗) กำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล
(๘) ซื้อขายเศษวัสดุ

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๑๒] มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๑/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (หลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๗๐๐๔ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายสนามบินจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลเหียะและตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น กรมการบินพาณิชย์ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่เวนคืนไปหมดแล้ว คงเหลือแต่เฉพาะค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอีกเพียงหนึ่งรายที่ค้างดำเนินการอยู่ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๐ และมาตรา ๓๖[๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในการจ่ายเงินค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างที่ยังค้างดำเนินการอยู่นั้น กรมการบินพาณิชย์เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ

---

[๑] มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาดให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาโตตุลาการตามวรรคสองภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คือ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่า คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่แต่งตั้งไว้แล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ยังสามารถดำเนินการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้แล้วให้เสร็จสิ้นไปได้ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ตามความเห็นของกรมการบินพาณิชย์แต่อย่างใด เพื่อความถูกต้องกระทรวงคมนาคมจึงได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการบินพาณิชย์) สรุปความได้ว่า สิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัญหานี้คือโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตั้งอยู่บนที่ดินของนางมลิวัลย์ โคตรจรัส สำหรับที่ดินที่ตั้งโรงงานนี้ กรมการบินพาณิชย์ได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของไปแล้ว สาเหตุที่กรมการบินพาณิชย์ไม่ได้ดำเนินการกำหนดเงินค่าทดแทนและจ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของโรงงานไปก็เพราะโรงงานดังกล่าวมีผู้อ้างสิทธิเป็นเจ้าของสองคน คือนางมลิวัลย์ โคตรจรัส และนายสมชาย มงคลกิตติชัย ในทางปฏิบัติการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างที่ต้องเวนคืน เจ้าหน้าที่จะต้องทำการสำรวจสิ่งปลูกสร้างนั้นร่วมกับเจ้าของเสียก่อน เมื่อมีผู้อ้างสิทธิเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างถึงสองคน การสำรวจเพื่อกำหนดเงินค่าทดแทนจึงคงไม่อาจทำได้ คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทน และได้ให้นางมลิวัลย์ฯ และนายสมชายฯ ไปดำเนินการทางศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าใครเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างนี้เสียก่อน นางมลิวัลย์ฯ ได้ฟ้องนายสมชายฯเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา กรมการบินพาณิชย์ได้นำเงินจำนวน ๒,๔๕๔,๐๗๕ บาทไปวางศาลเพื่อชำระหนี้ค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างรายนี้ โดยให้นางมลิวัลย์ฯ หรือนายสมชายฯ คนใดคนหนึ่งที่ศาลจะได้พิพากษาว่าเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับไป เงินจำนวน ๒,๔๕๔,๐๗๕ บาทที่นำไปวางศาลนี้ กรมการบินพาณิชย์ถือเอาตามจำนวนทุนทรัพย์ที่นาง

---

[๒] มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมิได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ภายในสามสิบวัน นับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา ๙ วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มลิวัลย์ฯ ฟ้องนายสมชายฯ ในคดีดังกล่าวข้างต้น และในการนำเงินไปวางศาลนี้กรมการบินพาณิชย์ได้กำหนดเงื่อนไขว่า เมื่ออนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาดเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนในการเวนคืนแล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะได้รับเงินจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนเงินค่าทดแทนที่อนุญาโตตุลาการกำหนด และจะได้รับเงินค่าทดแทนที่เหลือทั้งหมดเมื่อได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้ว ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๓๒๖๘/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๐ พิพากษาให้นางมลิวัลย์ฯ เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัญหา และศาลจังหวัดเชียงใหม่ได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีผลใช้บังคับแล้ว (ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๐) หลังจากนั้นนางมลิวัลย์ฯ ได้เสนอให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ซึ่งการพิจารณากำหนดค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างที่ค้างการดำเนินการอยู่นี้ กรมการบินพาณิชย์ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เห็นว่าควรดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่าควรดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงคมนาคมขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการบินพาณิชย์)แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่ต้องพิจารณาในเรื่องนี้ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่คือ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีเช่นนี้จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๓๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นมาตราที่บัญญัติถึงการปฏิบัติตามกฎหมายเก่าที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว และที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายใหม่ต่อไป ความในมาตรา ๓๖ วรรคสองมีว่า “การเวนคืนและการ\ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาดให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” เมื่อนำข้อเท็จจริงของเรื่องนี้มาปรับกับบทบัญญัติของมาตรา ๓๖ วรรคสอง จะเห็นได้ว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืนและเป็นที่ตั้งโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จได้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จนเป็นที่ตกลงกันระหว่างกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าของที่ดินและเจ้าของ

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ที่ดินได้รับเงินค่าทดแทนตามที่ได้ตกลงกันไปแล้ว ฉะนั้น การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืนจึงเป็นอันใช้ได้ตามนัยแห่งมาตรา ๓๖ วรรคสอง

ส่วนในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ยังไม่ได้เจรจาทำความตกลงกับผู้มีสิทธิในสิ่งปลูกสร้าง เพราะได้มีการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จดังกล่าว ตราบจนกระทั่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๐ พิพากษาให้นางมลิวัลย์ โคตรจรัส เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัญหา ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่ายังมิได้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ และจะต้องดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตามนัยที่มาตรา ๓๖ วรรคสองได้บัญญัติไว้

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้แต่งตั้งไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จะยังคงมีอำนาจกำหนดค่าทดแทนตามกฎเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติไว้ต่อไปหรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ถึงแม้จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไว้แล้วก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนี้เป็นอันใช้ได้ตามนัยแห่งมาตรา ๓๖ วรรคสองเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กระทำไปแล้ว คือการกำหนดค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่ในเรื่องการกำหนดค่าทดแทนสำหรับโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ การดำเนินการต่อไปจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๕๓๐

นอกจากเหตุผลดังได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า ถึงแม้จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แล้วตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่โดยผลของมาตรา ๓๖ วรรคสอง การพิจารณากำหนดค่าทดแทนจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แต่งตั้งไว้แล้วจึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของ

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กฎหมายคนละฉบับ นอกจากนี้เมื่อพิจารณามาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม”จะเห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนตามมาตรา ๑๖[๕] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ละฉบับ เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนไว้แตกต่างจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติไว้ คณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนจึงควรเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพราะจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๑

อนึ่ง อาจมีผู้โต้แย้งได้ว่ามาตรา ๒๓[๖] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่สำหรับกรณีนี้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ตามมาตรา ๒๓ เพื่อดำเนินการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างที่ต้องเวนคืนจึงไม่อาจกระทำได้

---

[๕] มาตรา ๑๖ ในกรณีใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้กำหนดค่าทดแทนเป็นอย่างอื่น ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้นำความในมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า กำหนดระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่งนั้น เป็นกำหนดระยะเวลาที่ใช้กับกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ใช้บังคับแล้ว แต่กรณีที่เป็นปัญหานี้ เป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ยังค้างการดำเนินการอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อไปจนแล้วเสร็จตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง การตั้งคณะกรรมการในกรณีนี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตามนัยที่มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติไว้เพื่อพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จที่ยังค้างการดำเนินการอยู่ต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๒/๒๕๓๑

บันทึก

เรื่อง คณะกรรมการควบคุมอาคารจะนิยาม "ทางสาธารณะ" ในร่างกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) (๗) และ (๘) ได้หรือไม่ เพียงใด

กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๙๑๓/๗๔๓๘ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรมโยธาธิการว่า ในการประชุมคณะกรรมการควบคุมอาคารเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๑ ที่ประชุมได้พิจารณาบทนิยามศัพท์คำว่า "ทางสาธารณะ" ในร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๘[๑] (๑) (๗) และ (๘) แล้ว มีความเห็นไม่ตรงกันซึ่งไม่อาจหาข้อยุติได้ กระทรวงมหาดไทยจึงหารือเกี่ยวกับนิยามศัพท์ "ทางสาธารณะ" ดังนี้

๑. ทางในโฉนดที่ดินซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนใช้ผ่านเป็นทางสัญจรอย่างมีเงื่อนไข จะถือเป็น "ทางสาธารณะ" ตามคำนิยามศัพท์ของร่างกฎกระทรวงฯ หรือไม่

๒. ทางในโฉนดที่ดินที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนใช้สัญจร แต่มีการยกเลิกเป็นครั้งคราว เช่น ถนนพัฒน์พงษ์ ถนนภายในสยามสแควร์ จะถือเป็น "ทางสาธารณะ" ตามคำนิยามศัพท์หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้

---

[๑] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

ฯลฯ ฯลฯ

ปรากฏว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) (๗) และ (๘) ซึ่งมีหลักเกณฑ์เป็นการกำหนดลักษณะ แบบ รูปทรงสัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งของอาคาร ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคารหรือแนวอาคารและระยะหรือระดับระหว่างอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนนตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะแล้ว ที่ประชุมมีความเข้าใจในความหมายของบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ”[๒] ในร่างข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ตรงกัน[๓] โดยฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่า บทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ตามร่างกฎกระทรวงนี้จะทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถพัฒนาที่ดินของตนได้อย่างเต็มที่เพราะอาคารที่อยู่ใกล้ถนนจะต้องร่นแนวอาคารตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในร่างกฎกระทรวงนี้ และในบางกรณีก็ไม่อาจกำหนดขอบเขตของทางสาธารณะได้อีกทั้งในปัจจุบันทางบางแห่งที่อยู่ในความหมายของคำว่า “ทางสาธารณะ” ตามร่างนี้ก็มีการยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางคมนาคมได้โดยมีเงื่อนไข จึงมีปัญหาว่ากรณีดังกล่าวนี้จะเหมาะสมต่อการควบคุมเพียงใด และจะมีปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นอกจากนั้น ปัจจุบันความหมายของคำว่า “ทางสาธารณะ” นั้น กรุงเทพมหานครได้ถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๔] และถนนหรือทางของเอกชนที่กรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการปรับปรุงนั้น ปรากฏในการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ในการประชุมครั้งที่ ๓๔๓/๑๑/๒๕๓๑ เมื่อวันศุกร์ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๑ ว่าได้เข้าไปปรับปรุงโดยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ฝ่ายที่หนึ่งนี้จึงเห็นว่าไม่ควรให้ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้เข้าไปควบคุมทางหรือถนนส่วนบุคคลที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิจะพัฒนาที่ดินได้ตามสิทธิของตน ฝ่ายที่สองเห็นว่า บทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ตามร่างกฎกระทรวงนี้

---

[๒] ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ. ...) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ทางสาธารณะ” หมายความว่า ทางซึ่งประชาชนมีสิทธิใช้เป็นทางคมนาคมได้หรือทางซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนใช้ผ่านเป็นทางสัญจรได้ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] รายงานการประชุมคณะกรรมการควบคุมอาคาร ครั้งที่ ๓๔๓/๑๑/๒๕๓๑ เมื่อวันศุกร์ ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๑

[๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ ฯลฯ

เลียนแบบมาจากบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ”[๕] ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่เปลี่ยนคำว่า “ที่” เป็น “ทาง” เท่านั้น และเห็นว่าสมควรที่จะเข้าควบคุมทางหรือถนนส่วนบุคคลด้วย เพราะถ้าไม่ควบคุมแล้วอาจทำให้การก่อสร้างอาคารริมทางหรือถนนส่วนบุคคลเป็นไปโดยไม่มีระเบียบ ส่วนฝ่ายที่สามเห็นว่า คำว่า “ทางสาธารณะ” ตามร่างกฎกระทรวงนี้มีสองลักษณะ คือ ทางสาธารณะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทางหรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งหากได้พิจารณาแล้วว่าสมควรจะเข้าไปควบคุมการก่อสร้างอาคารริมทางหรือถนนส่วนบุคคลแล้วก็จำเป็นต้องมีบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ไว้ในร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ เมื่อที่ประชุมไม่อาจหาข้อยุติได้ว่าทางในโฉนดที่ดินซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนใช้ผ่านเป็นทางสัญจรอย่างมีเงื่อนไขจะถือเป็น “ทางสาธารณะ” หรือไม่ และทางสาธารณะตามความหมายในนิยามศัพท์จะต้องเป็น “ทางสาธารณะ” ตลอดไปหรือไม่ จะยกเลิก”ทางสาธารณะ” นี้ในภายหลังได้หรือไม่ ที่ประชุมจึงมีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า บทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ในร่างกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๘ (๑) (๗) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้ให้ความหมายว่า “ทางซึ่งประชาชนมีสิทธิใช้เป็นทางคมนาคมได้ หรือทางซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนใช้ผ่านเป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่” นั้น หาได้คำนึงถึงเรื่องกรรมสิทธิ์แต่อย่างใดไม่ แต่ได้เน้นถึงลักษณะการใช้ทาง ดังนั้น ทางที่มีลักษณะการใช้ตามที่บัญญัติไว้ในบทนิยามดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดก็ย่อมอยู่ในความหมายของบทนิยามดังกล่าวด้วย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การบัญญัติบทนิยามดังกล่าวให้มีความหมายเช่นนั้น จะเป็นการไม่คำนึงถึงหลักเรื่องภาระจำยอมแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นไปตามแนวคำพิพากษาฎีกา[๖] ที่พิพากษาว่า ในกรณีที่เป็นทางของเอกชนนั้นแม้จะได้ยินยอมให้ใช้สัญจรได้มาเป็นเวลา

---

[๕] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๐/๒๔๗๖

ทางเดินซึ่งเดิมเป็นที่ของเอกชนทำขึ้นเพื่อประโยชน์ให้คนเดินเข้าออกตลาดและห้องแถวของเขา และมีประตูปิดเปิดให้คนเดินได้ตามควรแก่เวลา แม้จะเปิดให้เดินมาตั้ง ๑๐ ปีแล้วก็ดี ก็ไม่นับว่าทางนี้เป็นทางสาธารณะ เมื่อจำเลยปิดกั้นทางนี้ยังไม่มีผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๓๓๖

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๑๕/๒๕๒๘

๑๐ ปีแล้วก็ตาม แต่ถ้าเจ้าของยังสงวนสิทธิปิดเปิดให้คนเดินได้ตามควรแก่เวลา ก็ยังถือว่าเป็นทางของเอกชน มิใช่เป็นทางสาธารณะ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ใคร่ขอเรียนเป็นข้อสังเกตว่า บทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ที่ยกร่างขึ้นใหม่นี้ อาจทำให้เกิดปัญหาว่าเป็นการขยายความในบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ เพราะบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ หมายความว่า “ที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่” นั้น ก็มีความหมายรวมถึง “ทางสาธารณะ” ตามความต้องการของผู้ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้อยู่ในตัวแล้ว การที่กระทรวงมหาดไทยร่างบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ขึ้นใหม่นี้ก็ได้คัดลอกความหมายมาจากคำว่า “ที่สาธารณะ” นั่นเอง แต่ได้ขยายความออกไปอีก โดยให้หมายความถึงทางที่ประชาชนมีสิทธิใช้เป็นทางคมนาคมได้ด้วย ซึ่งการขยายความออกไปเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เกรงว่าอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนตามกฎหมายอื่นได้ กล่าวคือ ตามบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสารด้วย” และในกรณีที่เกี่ยวกับทางสาธารณะนั้นประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงกรณีที่เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา เช่น มาตรา ๓๘๕[๗] มาตรา ๓๘๖[๘] และมาตรา ๓๘๗[๙] ซึ่ง

การที่มีป้ายปิดไว้ ณ ที่พิพาทว่าเป็นทางส่วนตัว ผลดังกล่าวเป็นเพียงการสงวนไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่พิพาทมิให้ต้องตกเป็นทางสาธารณะอันจะกลายเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น มิใช่มีผลเลยไปถึงว่า ที่แปลงนี้ปลอดจากภาระติดพันใดๆ ทั้งสิ้น

โจทก์และบริวารได้ใช้ที่พิพาทเป็นทางสัญจรเข้าออกมาสู่ถนนสาธารณะเป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว โดยที่เจ้าของเดิมมิได้ห้ามปรามหรือขัดขวางแต่ประการใดทั้งตามพฤติการณ์ไม่อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องโจทก์และบริวารใช้เส้นทางพิพาทโดยการถือวิสาสะ โจทก์ย่อมได้สิทธิในทางภาระจำยอมโดยอายุความแล้วจำเลยซึ่งเป็นผู้รับโอนต่อมาจึงมีความผูกพันที่จะต้องงดเว้นจากการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์

[๗] ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๘๕ ผู้ใดโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายกีดขวางทางสาธารณะจนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจรโดยวาง หรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

[๘] ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๘๖ ผู้ใดขุดหลุมหรือวาง หรือปลูกปักหรือวางสิ่งของเกะกะไว้ในทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย หรือทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ละเลยไม่แสดงสัญญาณตามสมควร เพื่อป้องกันอุปัทวเหตุ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

[๙] ประมวลกฎหมายอาญา

หากมีการขยายความในบทนิยามดังกล่าวออกไป อาจทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีดังกล่าวจะทำให้เจ้าของที่ดินต้องรับผิดทางอาญาตามมาตรา ๓๘๕ มาตรา ๓๘๖ หรือมาตรา ๓๘๗ หรือไม่ด้วย และยิ่งไปกว่านั้นบทนิยามดังกล่าวนี้อาจจะทำให้เกิดความสับสนและขัดต่อความรู้สึกและความเข้าใจของคนทั่วไปอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้มีบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” อยู่แล้ว การที่จะบัญญัติบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ไว้ในกฎกระทรวงอีก โดยมีความหมายเป็นการขยายความของคำว่า “ที่สาธารณะ” แล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ก็เกรงว่าการขยายความดังกล่าวนั้นจะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจจากกฎหมายอันเป็นแม่บท ซึ่งอาจจะเป็นเหตุให้กฎกระทรวงไม่มีผลบังคับได้ แต่ถ้าหากจำต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความหมายกว้างขวางเช่นที่บัญญัติไว้ในบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ก็มีความเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓[๑๐] ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

มาตรา ๓๘๗ ผู้ใดแขวน ติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยประการที่น่าจะตกหรือพังลง ซึ่งจะเป็นเหตุอันตราย เปรอะเปื้อนหรือเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

[๑๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่มาได้โดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่า ในเมื่อบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ได้คัดลอกความหมายมาจากบทนิยามคำว่า “ที่สาธารณะ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และอันที่จริงแล้ว คำว่า “ทางสาธารณะ” ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “ที่สาธารณะ” อยู่แล้ว ดังนั้น ในกรณีนี้จึงน่าจะไม่มีความจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเพิ่มบทนิยามคำว่า “ทางสาธารณะ” ขึ้นใหม่ในร่างกฎหมายกระทรวงดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นเช่นนี้แล้ว จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยทั้งสองประการที่กล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๑

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕
(กรณีที่ราชพัสดุที่องค์การค้าของคุรุสภาเป็นผู้เช่า)

กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๔/๒๕๐๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้รายงานกระทรวงศึกษาธิการว่า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ได้แจ้งรายการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้องค์การค้าของคุรุสภาชำระ จำนวน ๕๐๗,๓๐๐ บาท จากการใช้อาคารเลขที่ ๕ ถนนพระสุเมรุ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร และอาคารอื่นที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ รวม ๑๔ รายการ บนที่ดินราชพัสดุ เลขที่ ๒๙๘ กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การค้าของคุรุสภาเป็นกิจการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒)[๑] ได้ยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงความเป็นมาขององค์การค้าของคุรุสภา ดังนี้

๑. ก่อน พ.ศ. ๒๔๙๓ กระทรวงศึกษาธิการใช้อาคารเลขที่ ๕ ถนนพระสุเมรุ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร และอาคารอื่นบนที่ดินเดียวกันเป็นที่ตั้งของโรงเรียนช่างพิมพ์ และมีกิจการโรงพิมพ์วัดสังเวชด้วยมีอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ รวม ๑๔ รายการ สำหรับที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๙๘ ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการมิได้ชำระค่าเช่าและค่าภาษีโรงเรือนแต่อย่างใด

๒. เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๓ กระทรวงศึกษาธิการได้มอบอาคารเลขที่ ๕ และสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดให้แก่คุรุสภา ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติครูพุทธศักราช ๒๔๘๘

---

[๑] พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนากิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

มาตรา ๔[๒] คุรุสภาได้จัดตั้งองค์การค้าของคุรุสภาขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและหารายได้ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยไม่มีการเช่ากับกรมธนารักษ์ และไม่เคยได้รับใบแจ้งรายการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินจากกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด

๓. กรมธนารักษ์ได้พิจารณาให้องค์การค้าของคุรุสภาเช่าอาคารเลขที่ ๕ ถนนพระสุเมรุ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๓ - ๒๕๒๔ และตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๕ อนุญาตให้เช่าโดยจัดทำสัญญาเช่าเป็นรายปี ในอัตราค่าเช่าเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท และรายละเอียดประกอบการเช่าตามหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๔/๑๕๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

๔. องค์การค้าของคุรุสภาได้ตอบกรมธนารักษ์ว่า การให้เช่าอาคารราชพัสดุโดยคิดค่าตอบแทนย้อนหลังไปเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี เป็นการคิดเกินสมควรและที่ดินนี้ได้ใช้ประโยชน์เพื่อเป็นสถานที่ตั้งโรงเรียนช่างพิมพ์และยังได้ซื้อที่ดินข้างเคียงยกให้เป็นที่ราชพัสดุด้วย และกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้คุรุสภาเป็นผู้ดำเนินการจัดการกับที่ดินแปลงนี้ให้ทำหน้าที่ฝึกเด็กในการเรียนทางการพิมพ์และทำหน้าที่เป็นโรงพิมพ์ของกระทรวงศึกษาธิการผลิตแบบเรียน แบบพิมพ์ และอุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ และใช้เป็นที่เก็บของ ขณะนี้ใช้เป็นโรงงานผลิตอุปกรณ์วิทยาศาสตร์ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ฯลฯ การเช่านี้เป็นการเช่าที่อาจจะเรียกได้ว่าเช่าเพียงที่ดินที่มีผู้ยกให้กระทรวงศึกษาธิการมาตั้งแต่เริ่มแรก ตัวอาคารสถานที่ที่เกิดขึ้นเป็นการก่อสร้างในภายหลังโดยกระทรวงศึกษาธิการและองค์การค้าของคุรุสภาได้ทำการก่อสร้างเพิ่มเติมขึ้น จึงขอให้กรมธนารักษ์คิดค่าเช่าในอัตราต่ำสุดเพราะเกณฑ์การเช่าที่คิดเดือนละ ๖,๐๐๐ บาทในที่ดิน ๑ ไร่ อยู่ในเกณฑ์ที่แพงมาก ปรากฏตามหนังสือองค์การค้าของคุรุสภาที่ ๑๓๖๘๔/๒๕๒๔ - ๒๕ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๕

๕. กรมธนารักษ์ได้ตอบหนังสือองค์การค้าของคุรุสภาว่า เมื่อองค์การค้าของคุรุสภาเป็นหน่วยงานของคุรุสภา ได้ดำเนินกิจการเพื่อสนับสนุนนโยบายด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมายมาโดยตลอด ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การศึกษาอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงงดไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๓ - ๒๕๒๓ และให้องค์การค้าของคุรุสภาเช่าอาคารราชพัสดุตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๔ เป็นต้นมา ในอัตราเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท เท่าเดิม ส่วนเงื่อนไขอื่นให้เป็นไปตามนัยหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๔/๑๕๔ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ เพราะแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน กระทรวงศึกษาธิการหรือองค์การค้าของคุรุสภาเป็นผู้ปลูกสร้างก็ตาม เมื่อสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุแล้ว การจัดให้เช่าจะต้องจัดให้เช่าสิ่งปลูกสร้างตามระเบียบ

---

[๒] พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘

มาตรา ๔ ให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า “คุรุสภา” และให้สภานี้เป็นนิติบุคคล

กระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๔/๑๔๑๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๕

๖. องค์การค้าของคุรุสภาได้ทำสัญญาเช่าอาคารเลขที่ ๕ ถนนพระสุเมรุเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๒๖ โดยตกลงชำระค่าเช่าเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท และชำระค่าเช่าย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๔ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๕ จำนวน ๑๔๔,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมธนารักษ์

๗. เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๐ เขตพระนคร กรุงเทพมหานครได้แจ้งรายการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้องค์การค้าของคุรุสภาชำระเป็นเงิน ๕๐๗,๓๐๐ บาท จากการใช้อาคารเลขที่ ๕ ถนนพระสุเมรุดังกล่าว

กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินกิจการขององค์การค้าของคุรุสภาเป็นกิจการที่ทำไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะและองค์การค้าของคุรุสภาถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ สมควรได้รับการยกเว้นมิต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒) จึงได้หารือกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาตอบข้อหารือว่า ได้สั่งให้กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วได้รับรายงานว่า กรมธนารักษ์ได้อนุมัติให้องค์การค้าของคุรุสภาเช่าอาคารราชพัสดุเลขที่ ๕ ถนนพระสุเมรุ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๕ ในอัตราค่าเช่าเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท และกำหนดให้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนกระทรวงการคลังในอัตราที่กรุงเทพมหานครประเมิน ดังนั้น ในระหว่างที่เช่าที่ราชพัสดุกับกระทรวงการคลังจะต้องเสียภาษีแทนกระทรวงการคลังตามที่กำหนดในสัญญาเช่าด้วย

กระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นว่า องค์การค้าของคุรุสภาเป็นกิจการของกระทรวงศึกษาธิการโดยดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒) ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือเรื่องดังกล่าวนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ(สำนักงานปลัดกระทรวง) กระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) และองค์การค้าของคุรุสภา แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่องค์การค้าของคุรุสภาเช่าจากกระทรวงการคลัง นั้น เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือกิจการสาธารณะอันได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒)[๓] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ และในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งมีการใช้ในกิจการของ

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

รัฐบาลหรือกิจการสาธารณะตามมาตรา ๙ (๒) หรือไม่ นั้น ต้องดูการใช้จริงเป็นหลัก แม้ว่าผู้ที่ใช้ทรัพย์สินอยู่นั้นจะมิใช่เจ้าของก็ตาม

สำหรับกรณีตามที่กระทรวงศึกษาธิการหารือนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าปัจจุบันองค์การค้าของคุรุสภาได้ใช้อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่เช่าจากกระทรวงการคลังเป็นโรงงานผลิตอุปกรณ์วิทยาศาสตร์ในลักษณะการประกอบธุรกิจการค้าเป็นการหากำไรจึงถือมิได้ว่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่องค์การค้าของคุรุสภาเช่ามาจากกระทรวงการคลังได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือกิจการสาธารณะ อาคารดังกล่าวจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙(๒)[๔] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้กรรมสิทธิ์ในอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้นจึงต้องเป็นผู้เสียภาษีตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง[๕] แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่ในกรณีนี้ปรากฏว่า องค์การค้าของคุรุสภามีความผูกพันตามข้อ ๔[๖] แห่งสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลังกับองค์การค้าของคุรุสภาที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น องค์การค้าของคุรุสภาจึงต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนกระทรวงการคลังตามสัญญาเช่าดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทร์สมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๓๑

---

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

[๕] พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕
มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย
ฯลฯ ฯลฯ

[๖] สัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ ที่ ๙/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๒๖
ข้อ ๔ ผู้เช่าต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แทนผู้ให้เช่าทั้งสิ้น โดยต้องชำระด้วยเงินสดให้เจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่าภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่า

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๒/๒๕๓๑

บันทึก
เรื่อง สิทธิในอาคารถาวรวัตถุหน้าวัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์

กรมศิลปากร ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คธ ๐๗๐๑/๒๗๔๑ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ได้อ้างสิทธิในอาคารถาวรวัตถุที่ตั้งอยู่หน้าวัดมหาธาตุ ซึ่งปัจจุบันกรมศิลปากรใช้เป็นสถานที่ทำการของกองสถาปัตยกรรมและศูนย์นราธิปเพื่อการค้นคว้าและวิจัยทางสังคมศาสตร์ซึ่งเป็นหน่วยงานของหอสมุดแห่งชาติ โดยวัดมหาธาตุอ้างว่า อาคารถาวรวัตถุดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะสร้างถวายวัดมหาธาตุเพื่อให้เป็นที่เล่าเรียนของสงฆ์ แต่ทางราชการได้ยืมไปใช้ชั่วคราวเพื่อจัดตั้งหอสมุดสำหรับพระนคร ต่อมา ได้มีการย้ายหอสมุดไปอยู่ที่ท่าวาสุกรี วัดมหาธาตุจึงขอตึกคืนและทางวัดได้อ้างว่าอาคารดังกล่าวนี้สร้างอยู่บนที่ดินของวัด

กรมศิลปากรแย้งว่า อาคารหลังนี้สร้างขึ้นโดยพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อวัตถุประสงค์เป็นพระเมรุถาวร ภายหลังงานพระราชทานเพลิงศพแล้วจะทรงอุทิศถวายแก่มหาธาตุวิทยาลัยเป็นสถานที่เล่าเรียนของพระภิกษุสามเณร แต่การก่อสร้างดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคต ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯให้ตกแต่งต่อเติมอาคารที่ได้สร้างค้างไว้ในรัชกาลที่ ๕ เพื่อใช้เป็นที่ตั้งหอสมุดสำหรับพระนคร และได้เสด็จพระราชดำเนินมาทรงเปิดเมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ.๒๔๕๙ ซึ่งกรมศิลปากรเป็นผู้ควบคุมดูแลอาคารหอสมุดแห่งชาติเดิมนี้มาตลอด กรมศิลปากรมีความเห็นว่าอาคารถาวรวัตถุดังกล่าวเป็นของกรมศิลปากรเพราะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวย่อมถือเป็นกฎหมาย มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมายในสมัยปัจจุบัน จึงควรถือว่าพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนแปลงพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยสิ้นเชิง และยังมีผลบังคับใช้ได้จนถึงปัจจุบัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมศิลปากรหารือ ประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมศิลปากร และกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)ผู้แทนวัดมหาธาตุ และผู้แทนมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย สรุปข้อโต้แย้งของคู่กรณีได้ดังนี้

๑. กรมศิลปากรอ้างว่า

๑.๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชปรารภจะทรงพระราชอุทิศอาคารนี้ถวายแก่มหาธาตุวิทยาลัย แต่เสด็จสวรรคตก่อนอาคารสร้างเสร็จ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯให้ก่อสร้างตึกถาวรวัตถุต่อมาจนเสร็จ และมีพระบรมราชวินิจฉัยให้มอบอาคารดังกล่าวให้เป็นหอพระสมุดวชิรญาณ ดังนั้น พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงลบล้างพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว

๑.๒ อาคารนี้ได้สร้างขึ้นและบูรณะซ่อมแซมโดยเงินงบประมาณของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อาคารนี้จึงมิใช่ศาสนสมบัติของวัด

๑.๓ มีหลักฐานปรากฏตามแผนผังวัดมหาธาตุว่า ได้มีการสร้างกำแพงกั้นระหว่างวัดกับหอพระสมุดประมาณ ๖๐-๗๐ ปีมาแล้ว

๒. วัดมหาธาตุอ้างว่า

๒.๑ พระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรงพระราชอุทิศอาคารถาวรวัตถุถวายแก่มหาธาตุวิทยาลัยถือเป็นกฎหมาย

๒.๒ ตามพระราชปรารภดังกล่าวถือได้ว่าถวายวัดแล้ว การที่หอพระสมุดวชิรญาณเข้าใช้สถานที่นี้ในเวลาต่อมาจึงเป็นการยืมอาคารไปใช้

๒.๓ ที่ดินที่สร้างอาคารนี้เป็นของวัดมหาธาตุ

ในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุม กรมธนารักษ์ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอาคารถาวรวัตถุนี้ตั้งอยู่ด้วย เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น กรมศิลปากรมิได้ยกขึ้นหารือ กรมธนารักษ์จึงขอให้วินิจฉัยเพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวต่อไป[๑]

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับพิจารณาเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยกรรมการฝ่ายหนึ่งเห็นสมควรแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑. อาคารถาวรวัตถุเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด

๒. ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารนั้นเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นที่ของวัด

กรรมการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ประเด็นข้อสอง ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารถาวรวัตถุนั้น ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเพราะตามหนังสือหารือของกรมศิลปากรมิได้ขอให้วินิจฉัยหรือโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ก็ไม่มีผลต่อกรรมสิทธิ์ในตัวอาคารแต่อย่างใด

ในประเด็นกรรมสิทธิ์ในอาคารถาวรวัตถุนั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗ เห็นพ้องต้องกันว่า แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชปรารภว่าจะอุทิศ

---

[๑] หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๗๓๑ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑

อาคารนี้ถวายเป็นสังฆิกเสนาสน์สำหรับมหาธาตุวิทยาลัยดังข้อความที่ปรากฏในประกาศพระราชปรารภในการก่อพระฤกษสังฆิกเสนาสน์ราชวิทยาลัย[๒] ก็ตาม แต่ต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการพระราชทานอาคารถาวรวัตถุนี้แก่หอพระสมุดวชิรญาณแล้วดังปรากฏตามพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี[๓] ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๕๗ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวย่อมลบล้างพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น อาคารถาวรวัตถุดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของหอพระสมุดวชิรญาณ

สำหรับประเด็นที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารถาวรวัตถุนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยกรรมการฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายข้างมาก) มีความเห็นว่า จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาภาสกรวงษ์[๔] ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ร.ศ.๑๑๔ ปรากฏว่า ที่ดินดังกล่าวเดิมเป็นของวัด แต่ต่อมาเนื่องจากมีพระราชประสงค์จะทำพระเมรุเป็นถาวรวัตถุจึงให้รื้อกุฏิออกไป และได้มีการนำเงินมรดกใช้แทนแล้ว จึงเป็นการเอาที่ดินคืนจากวัดเมื่อต่อมามีการยกอาคารให้แก่หอพระสมุดวชิรญาณ ที่ดินนี้ก็ตกเป็นของหอพระสมุดวชิรญาณไปด้วย ดังนั้น ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารถาวรวัตถุจึงเป็นที่ราชพัสดุ

กรรมการอีกฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายข้างน้อย) มีความเห็นในประเด็นที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารถาวรวัตถุว่า จากข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ชัดแจ้งว่าได้มีการเอาที่ดินคืนจากวัด ดังนั้น ที่ดินนี้จึงยังคงเป็นที่ของวัดอยู่ แต่การที่ที่ดินยังคงเป็นที่ของวัดนั้นก็มิได้มีผลให้ อาคารถาวรวัตถุซึ่งเป็นอาคารราชพัสดุต้องตกเป็นของวัดแต่อย่างใด

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า ปัญหาที่กรมศิลปากรหารือมานี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ และยังเป็นปัญหาที่ความเห็นของกรรมการร่าง

---

[๒] ฯลฯ...จะได้ทรงพระราชอุทิศถวายถาวรวัตถุนี้เป็นสังฆิกเสนาสน์สำหรับมหาธาตุวิทยาลัย เพื่อเป็นที่เล่าเรียนพระปริยัติสัทธรรมแลวิชาชั้นสูงสืบไปภายหน้าพระราชทานเปลี่ยนนามใหม่ว่ามหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเพื่อให้เป็นที่เฉลิมพระเกียรติยศสืบไป..ฯลฯ..(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓ หน้า ๒๖๕ วันที่ ๒๐ กันยายน ร.ศ.๑๑๕)

[๓] ถึง เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี

ได้รับหนังสือที่ ๖๐/๔๒๔๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ว่าการซ่อมสถานถาวรวัตถุหน้าวัดมหาธาตุ เป็นการสำเร็จแล้ว เห็นว่า สถานที่นี้เปิดเผยอยู่ท่ามกลางพระนครทั้งติดต่อใกล้เคียงกับพิพิธภัณฑ์สถาน เป็นอันเหมาะสมแก่ที่จะตั้งหอพระสมุดวชิรญาณอันเป็นสง่างามแก่พระนคร สมควรกว่าเป็นที่ว่าการกระทรวงธรรมการ ถ้าตกลงให้เป็นที่ตั้งหอพระสมุดวชิรญาณแล้ว จะได้มอบการรักษาสถานแก่สภานายกหอพระสมุดวชิรญาณ นั้น ทราบแล้ว ให้มอบให้สภานายกหอพระสมุดวชิรญาณเถิด

[๔] ฯลฯ...ได้หาฤากับแม่กลางตกลงกันแล้ว ว่าจะยอมออกเงินมรดกลูกชายใหญ่ให้ปฏิสังขรณ์ ด้วยเหตุว่าถ้าจะเป็นการทำเมรุกลางเมืองแต่ก่อนก็คงจะต้องจ่าเลขในกรมสมทบทำการ การที่พระต้องถูกรื้อกุฏิก็เพราะทำเมรุ จึงเป็นการควรแล้วที่จะให้ได้รับมรดกนี้ใช้แทน เมื่อจะเบิกเงินทำการประการใด ก็ให้คิดกับกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ แลมีฎีกามาเบิกเงินที่แม่กลางไปทำ...ฯลฯ...

กฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ จึงขอให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาปัญหานี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓ (๒)[๕] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมศิลปากร และกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนวัดมหาธาตุ และผู้แทนมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย แล้วเห็นว่า สมควรพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะปัญหากรรมสิทธิ์ในตัวอาคารถาวรวัตถุเท่านั้น เนื่องจากกรมศิลปากรได้ขอให้วินิจฉัยเรื่องกรรมสิทธิ์ในตัวอาคารซึ่งกรมศิลปากรมีข้อโต้แย้งกับวัดมหาธาตุเพียงประเด็นเดียว ส่วนประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารถาวรวัตถุที่กรมธนารักษ์ยกขึ้นภายหลังนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แม้ว่าวัดมหาธาตุจะอ้างว่าอาคารถาวรวัตถุตั้งอยู่บนที่ดินของวัดก็ตาม กรมศิลปากรก็มิได้โต้แย้งในประเด็นนี้และข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์กับวัดมหาธาตุแต่ประการใด

สำหรับประเด็นกรรมสิทธิ์ในอาคารถาวรวัตถุตามที่กรมศิลปากรขอหารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า พระบรมราชโองการ[๖] ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งพระราชทานอาคารแก่หอพระสมุดวชิรญาณ นั้นย่อมลบล้างพระราชปรารภ[๗] ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งจะทรงพระราชอุทิศถวายอาคารถาวรวัตถุนี้ให้เป็นสังฆิกเสนาสน์สำหรับมหาธาตุวิทยาลัยแล้ว ดังนั้น อาคารถาวรวัตถุดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของหอพระสมุดวชิรญาณ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ราชพัสดุและกรมศิลปากรปกครองดูแล

---

[๕] ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๑