



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ LPRC5105

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน
ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 3/4
(สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)**

มีนาคม 2552

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน
ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 3/4
(สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

นางสาวภทธีรยา เทพขจร

นางสาวรมณีย์ ไชยโกมินทร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ (ย่อ).....	I
สารบัญ.....	XI

พ.ศ. ๒๕๓๒

เรื่องเสรีจที่ ๔๗/๒๕๓๒.....	1
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๙/๒๕๓๒.....	6
เรื่องเสรีจที่ ๒๒๖/๒๕๓๒.....	14
เรื่องเสรีจที่ ๒๓๔/๒๕๓๒.....	21
เรื่องเสรีจที่ ๒๓๖/๒๕๓๒.....	26
เรื่องเสรีจที่ ๒๗๘/๒๕๓๒.....	30
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๑/๒๕๓๒.....	39
เรื่องเสรีจที่ ๓๔๗/๒๕๓๒.....	46
เรื่องเสรีจที่ ๓๖๑/๒๕๓๒.....	52
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๒/๒๕๓๒.....	56
เรื่องเสรีจที่ ๔๐๘/๒๕๓๒.....	63
เรื่องเสรีจที่ ๔๑๑/๒๕๓๒.....	66
เรื่องเสรีจที่ ๔๓๙/๒๕๓๒.....	70
เรื่องเสรีจที่ ๕๐๒/๒๕๓๒.....	75
เรื่องเสรีจที่ ๕๐๗/๒๕๓๒.....	80

พ.ศ. ๒๕๓๓

เรื่องเสรีจที่ ๗/๒๕๓๓.....	86
เรื่องเสรีจที่ ๑๔/๒๕๓๓.....	93
เรื่องเสรีจที่ ๔๖/๒๕๓๓.....	99
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๐/๒๕๓๓.....	101
เรื่องเสรีจที่ ๑๒๘/๒๕๓๓.....	106
เรื่องเสรีจที่ ๑๒๙/๒๕๓๓.....	110
เรื่องเสรีจที่ ๑๓๐/๒๕๓๓.....	115
เรื่องเสรีจที่ ๑๔๒/๒๕๓๓.....	124

หน้า

เรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๓๓.....	128
เรื่องเสรีจที่ ๒๑๐/๒๕๓๓.....	134
เรื่องเสรีจที่ ๒๓๓/๒๕๓๓.....	138
เรื่องเสรีจที่ ๓๑๔/๒๕๓๓.....	144
เรื่องเสรีจที่ ๓๓๕/๒๕๓๓.....	151
เรื่องเสรีจที่ ๓๔๘/๒๕๓๓.....	161
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๐/๒๕๓๓.....	171
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๒/๒๕๓๓.....	178
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๓/๒๕๓๓.....	184
เรื่องเสรีจที่ ๔๐๔/๒๕๓๓.....	189
เรื่องเสรีจที่ ๔๘๔/๒๕๓๓.....	192
เรื่องเสรีจที่ ๔๙๕/๒๕๓๓.....	200
เรื่องเสรีจที่ ๕๐๙/๒๕๓๓.....	204

พ.ศ. ๒๕๓๔

เรื่องเสรีจที่ ๗๗/๒๕๓๔.....	209
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๗/๒๕๓๔.....	211
เรื่องเสรีจที่ ๑๕๔/๒๕๓๔.....	222
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๓/๒๕๓๔.....	225
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๔/๒๕๓๔.....	228
เรื่องเสรีจที่ ๓๐๙/๒๕๓๔.....	242
เรื่องเสรีจที่ ๓๒๓/๒๕๓๔.....	246
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๒/๒๕๓๔.....	247
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๔/๒๕๓๔.....	254
เรื่องเสรีจที่ ๓๙๑/๒๕๓๔.....	259
เรื่องเสรีจที่ ๓๙๓/๒๕๓๔.....	264
เรื่องเสรีจที่ ๔๓๗/๒๕๓๔.....	268
เรื่องเสรีจที่ ๕๑๕/๒๕๓๔.....	272
เรื่องเสรีจที่ ๕๒๗/๒๕๓๔.....	276
เรื่องเสรีจที่ ๖๒๕/๒๕๓๔.....	278
เรื่องเสรีจที่ ๖๔๓/๒๕๓๔.....	280
เรื่องเสรีจที่ ๗/๓๘/๒๕๓๔.....	282

เรื่องเสรีจที่ ๗๖๗/๒๕๓๔.....	283

พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่องเสรีจที่ ๖๔/๒๕๓๕.....	284
เรื่องเสรีจที่ ๑๙๗/๒๕๓๕.....	289
เรื่องเสรีจที่ ๓๑๒/๒๕๓๕.....	292
เรื่องเสรีจที่ ๓๓๒/๒๕๓๕.....	295
เรื่องเสรีจที่ ๓๗๗/๒๕๓๕.....	304
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๔/๒๕๓๕.....	312
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๕/๒๕๓๕.....	318
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๖/๒๕๓๕.....	322
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๗/๒๕๓๕.....	326
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๘/๒๕๓๕.....	331
เรื่องเสรีจที่ ๔๐๗/๒๕๓๕.....	335
เรื่องเสรีจที่ ๔๕๖/๒๕๓๕.....	341
เรื่องเสรีจที่ ๔๗๓/๒๕๓๕.....	344
เรื่องเสรีจที่ ๖๑๔/๒๕๓๕.....	348
เรื่องเสรีจที่ ๖๘๑/๒๕๓๕.....	355
เรื่องเสรีจที่ ๖๘๖/๒๕๓๕.....	364
เรื่องเสรีจที่ ๖๘๘/๒๕๓๕.....	367
เรื่องเสรีจที่ ๗๘๐/๒๕๓๕.....	370
เรื่องเสรีจที่ ๗๘๑/๒๕๓๕.....	376
เรื่องเสรีจที่ ๘๕๓/๒๕๓๕.....	381
เรื่องเสรีจที่ ๘๖๗/๒๕๓๕.....	394

พ.ศ. ๒๕๓๖

เรื่องเสรีจที่ ๒๘/๒๕๓๖.....	400
เรื่องเสรีจที่ ๓๐/๒๕๓๖.....	408
เรื่องเสรีจที่ ๙๗/๒๕๓๖.....	412
เรื่องเสรีจที่ ๑๙๒/๒๕๓๖.....	417
เรื่องเสรีจที่ ๒๑๕/๒๕๓๖.....	424
เรื่องเสรีจที่ ๒๒๔/๒๕๓๖.....	428

หน้า

เรื่องเสรีจที่ ๒๖๕/๒๕๓๖.....	431
เรื่องเสรีจที่ ๓๐๓/๒๕๓๖.....	435
เรื่องเสรีจที่ ๓๐๔/๒๕๓๖.....	439
เรื่องเสรีจที่ ๓๐๘/๒๕๓๖.....	445
เรื่องเสรีจที่ ๓๕๙/๒๕๓๖.....	450
เรื่องเสรีจที่ ๓๗๔/๒๕๓๖.....	458
เรื่องเสรีจที่ ๔๓๖/๒๕๓๖.....	459
เรื่องเสรีจที่ ๔๕๑/๒๕๓๖.....	469
เรื่องเสรีจที่ ๕๒๑/๒๕๓๖.....	471
เรื่องเสรีจที่ ๖๕๑/๒๕๓๖.....	480
เรื่องเสรีจที่ ๖๙๔/๒๕๓๖.....	484
เรื่องเสรีจที่ ๖๙๕/๒๕๓๖.....	490
เรื่องเสรีจที่ ๖๙๖/๒๕๓๖.....	494

พ.ศ. ๒๕๓๗

เรื่องเสรีจที่ ๒๘/๒๕๓๗.....	499
เรื่องเสรีจที่ ๑๔๑/๒๕๓๗.....	507
เรื่องเสรีจที่ ๑๔๖/๒๕๓๗.....	510
เรื่องเสรีจที่ ๑๖๑/๒๕๓๗.....	513
เรื่องเสรีจที่ ๒๐๗/๒๕๓๗.....	516
เรื่องเสรีจที่ ๒๑๒/๒๕๓๗.....	523
เรื่องเสรีจที่ ๒๔๔/๒๕๓๗.....	525
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๘/๒๕๓๗.....	528
เรื่องเสรีจที่ ๔๒๗/๒๕๓๗.....	535
เรื่องเสรีจที่ ๖๐๕/๒๕๓๗.....	544
เรื่องเสรีจที่ ๗๐๔/๒๕๓๗.....	550
เรื่องเสรีจที่ ๗๖๘/๒๕๓๗.....	553
เรื่องเสรีจที่ ๘๓๗/๒๕๓๗.....	558

พ.ศ. ๒๕๓๘

เรื่องเสรีจที่ ๑/๒๕๓๘.....	561
เรื่องเสรีจที่ ๒/๒๕๓๘.....	566

	หน้า
เรื่องเสรีจที่ ๕๕/๒๕๓๘.....	573
เรื่องเสรีจที่ ๙๗/๒๕๓๘.....	577
เรื่องเสรีจที่ ๑๐๑/๒๕๓๘.....	586
เรื่องเสรีจที่ ๑๘๖/๒๕๓๘.....	590
เรื่องเสรีจที่ ๒๐๖/๒๕๓๘.....	593
เรื่องเสรีจที่ ๒๑๔/๒๕๓๘.....	604
เรื่องเสรีจที่ ๒๕๖/๒๕๓๘.....	610
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๐/๒๕๓๘.....	617
เรื่องเสรีจที่ ๒๗๕/๒๕๓๘.....	625
เรื่องเสรีจที่ ๒๘๙/๒๕๓๘.....	631
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๑/๒๕๓๘.....	642
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๒/๒๕๓๘.....	648
เรื่องเสรีจที่ ๓๑๓/๒๕๓๘.....	655
เรื่องเสรีจที่ ๕๘๖/๒๕๓๘.....	662
 พ.ศ. ๒๕๓๙	
เรื่องเสรีจที่ ๓๓/๒๕๓๙.....	665
เรื่องเสรีจที่ ๓๕/๒๕๓๙.....	668
เรื่องเสรีจที่ ๑๔๗/๒๕๓๙.....	675
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๖/๒๕๓๙.....	681
เรื่องเสรีจที่ ๒๘๗/๒๕๓๙.....	685
เรื่องเสรีจที่ ๔๘๖/๒๕๓๙.....	692
เรื่องเสรีจที่ ๖๖๒/๒๕๓๙.....	700
เรื่องเสรีจที่ ๗๑๗/๒๕๓๙.....	703
เรื่องเสรีจที่ ๗๒๑/๒๕๓๙.....	706
เรื่องเสรีจที่ ๗๒๕/๒๕๓๙.....	710
 พ.ศ. ๒๕๔๐	
เรื่องเสรีจที่ ๑๐๑/๒๕๔๐.....	725
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๖/๒๕๔๐.....	732
เรื่องเสรีจที่ ๒๘๑/๒๕๔๐.....	738
เรื่องเสรีจที่ ๒๘๕/๒๕๔๐.....	742

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๓๗/๒๕๔๐.....	766
เรื่องเสร็จที่ ๓๘๘/๒๕๔๐.....	770
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๐.....	776
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๗/๒๕๔๐.....	786
เรื่องเสร็จที่ ๗๓๓/๒๕๔๐.....	790
เรื่องเสร็จที่ ๗๗๔/๒๕๔๐.....	795

พ.ศ. ๒๕๔๑

เรื่องเสร็จที่ ๗๐๖/๒๕๔๑.....	799

เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์
(ปัญหาตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๑๐๘/๘๗๖๖ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือถึง กรมส่งเสริมสหกรณ์ว่า ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้อนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิคนิคม สหกรณ์อำเภอเล็กเข้าที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์อำเภอเล็ก จังหวัดกระบี่ เพื่อใช้ปลูกปาล์มน้ำมัน จำนวน ๓ ราย ในอัตราค่าเช่าไร่ละ ๕ บาทต่อปี โดยอ้างว่าอาศัยอำนาจในการอนุญาตให้เช่า ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๑๕^๑ และมาตรา ๑๖^๒ ซึ่ง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ เพื่อจะช่วยเหลือให้สมาชิคนิคมซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน ได้เข้าครอบครองทำมาหากินประกอบ อาชีพ โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิคนิคมดังกล่าวเข้าครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามความเหมาะสม แต่จะต้องไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่ตามที่กำหนด ในมาตรา ๘^๓ ส่วนกรณีที่ไม่ได้เป็นสมาชิคนิคมขอเช่าที่ดินเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันนั้น อธิบดีกรม ส่งเสริมสหกรณ์น่าจะไม่มีอำนาจอนุญาตให้เช่าได้เพราะเป็นการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อยุติที่แน่ชัดว่าอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจในการอนุญาตให้ผู้เป็นสมาชิกของ นิคมเช่าที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิคนิคมเช่าที่ดินในเขตจัดนิคม

^๑ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้ว ถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะใน ที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๒ พระราชบัญญัติที่จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตาม จำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

^๓ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิคนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตาม กำลังแห่งครอบครัวของสมาชิคนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

สหกรณ์ได้หรือไม่ จึงขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวต่อไป

กรมส่งเสริมสหกรณ์อ้างว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่รับผิดชอบจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพ โดยจัดตั้งเป็นนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แต่เนื่องจากที่ดินที่รัฐให้นำมาจัดสรรส่วนมากมีราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนแล้ว ราษฎรเหล่านี้ถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วนก็จะได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ และได้รับจัดสรรที่ดินบริเวณที่ครอบครองอยู่นั้นประกอบอาชีพต่อไปสำหรับราษฎรบางรายมีคุณสมบัติยังไม่ครบถ้วนจะเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แต่ได้ลงทุนปลูกพืชไว้แล้ว หากจะบังคับให้ออกจากที่ดินไปพื้นที่ราษฎรเหล่านี้ย่อมได้รับความเดือดร้อนและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อทางราชการ และมีปฏิกิริยาต่อต้าน ในที่สุดกลายเป็นปัญหามวลชนมีผลกระทบต่อการดำเนินงานจัดที่ดินไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ พิจารณออนุญาตให้ราษฎรดังกล่าวเข้าไปหาประโยชน์ยึดถือ ครอบครอง ต่อไปชั่วคราวโดยพิจารณาเป็นรายๆ ไป ตามความเหมาะสมและเท่าที่จำเป็น ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ เรียกเก็บค่าบำรุงด้วย การดำเนินงานดังกล่าวแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับราษฎรได้ดีที่สุด ได้ประโยชน์ในทางรัฐศาสตร์หนึ่ง นอกจากนี้ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ นี้อุญาตให้ส่วนราชการ เช่น ที่ว่าการอำเภอ โรงเรียน สถานือนามัย วัด องค์การสาธารณประโยชน์ เข้ายึดถือครอบครอง ปลูกสร้างอาคารสำนักงาน ประกอบกิจกรรมต่างๆ ในที่ดินที่เห็นว่าไม่เหมาะสมจะทำการเกษตร ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับประโยชน์จากการบริการทางด้านการปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข การศาสนา ด้วยความสะดวกรวดเร็ว

กรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขอให้หารือเพื่อที่คณะกรรมการ กฤษฎีกา วินิจฉัย มีข้อเท็จจริงว่า นายเฉียบ วนจาร์โรจน์ นายดำรง ถิ่นพังงา และนายอรรถพล มนต์ภณี วงษ์ เข้าไปครอบครองลงทุนปลูกสร้างสวนปาล์มน้ำมัน ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์อำเภอสิเกา จังหวัดกระบี่นี้ ตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีการเข้ายึดถือ บุกรุก ก่อสร้าง ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนที่ทางราชการจะประกาศเป็นเขตจัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่เนื่องจากบุคคลทั้งสามยังไม่มีคุณสมบัติจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ จึงไม่สามารถอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ ถ้าหากจะให้ออกจากที่ดินย่อมต้องได้รับความเดือดร้อนและอาจต้องเป็นคดีฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจากได้ลงทุนปลูกสร้างสวนปาล์มเป็นเงินจำนวนมาก แต่ยังเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ไม่เต็มที่ ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการจัดที่ดินต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องให้บุคคลทั้งสามยึดถือครอบครองที่ดินบริเวณสวนปาล์มเพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ในทรัพย์สินต่อไป โดยขออนุญาตเสียให้ถูกต้อง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ พิจารณออนุญาตให้ครอบครองใช้

ประโยชน์โดยเสียค่าบำรุงเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สำหรับการควบคุมไม่ให้ขยายขอบเขตและป้องกันการขายสิทธิด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

๑. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ อนุญาตให้นายเจียบวนจาร์โรจน์ นายดำรง ถิ่นพังงา และนายอรรถพล มนต์ภาณวิงษ์ ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าครอบครองหาประโยชน์จากสวนปาล์มที่ลงทุนปลูกสร้างในที่ดินเขตจัดตั้งนิคมสหกรณ์ และกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้หรือไม่เพียงใด

๒. ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้แก่ผู้ใดบ้าง และถ้าเป็นบุคคลที่มีใช้ เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล จะอนุญาตให้เข้ายึดถือครอบครอง ปลูกสร้างหาประโยชน์ในที่ดินโดยกำหนดอัตราเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ ได้หรือไม่เพียงใด

๓. กรณีที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ครบ ๕๐ ไร่แล้วอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ อนุญาตสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้นี้เข้าไปหาประโยชน์ครอบครองปลูกสร้างในที่ดินนิคมสหกรณ์ได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐจัดสรรที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว^๔ ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดที่ดินให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์โดยจัดตั้งเป็นนิคม^๕ และดำเนินการจัดที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับนิคมสหกรณ์นั้น อธิบดีจะทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามความเห็นสมควร^๖ แต่ไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่^๗ และอธิบดีต้องแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิก

^๔ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดสรรที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๕ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

^๖ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

นิคมสหกรณ์กับทำประกาศติดไว้ใน ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์ตามที่มาตรา ๓๗ ได้กำหนดไว้ด้วย ส่วนที่ดินที่มีได้จัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์นั้น อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๕^๗ แต่การเข้าไปหาประโยชน์ดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๓๗ ด้วย

สำหรับปัญหาทั้ง ๓ ข้อที่กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง เห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๕ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ และจะต้องเป็นการอนุญาตให้เข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่ในระยะเวลายาวนาน เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการที่จะนำที่ดินมาจัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๓๗ เป็นระยะเวลานานเกินสมควร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้นายเนียบ วนจารุโรจน์ นายดำรง ถิ่นพังงา และนายอรุณพล มนต์ภาณิงษ์เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยปลูกสร้างสวนปาล์มในที่ดินภายในเขตของนิคมสหกรณ์เป็นระยะเวลานานถึงคนละ ๒๐ ปี ตามมาตรา ๑๕ และเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖^๘ ได้ เพราะเป็นการให้เช่าในลักษณะที่ให้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในระยะเวลาเกินสมควร ไม่ใช่เป็นการชั่วคราวดังที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ชี้แจงมา

ปัญหาที่สอง เห็นว่า การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ นั้น อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้แก่ผู้ใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นหรือไม่ก็ตาม แต่การอนุญาตตามมาตรา ๑๕ นี้ ต้องเข้าลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว คือที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่ยังมิได้จัดให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์และการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ยังต้องเป็นการอนุญาตให้เข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๕ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่ในระยะเวลายาวนานอีกด้วย เมื่อเข้าลักษณะดังกล่าวแล้วจะอนุญาตให้แก่บุคคลใดๆ ก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม

ปัญหาที่สาม เห็นว่า กรณีที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ ครบ ๕๐ ไร่แล้ว อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ยังมีอำนาจตามมาตรา ๑๕ ที่จะอนุญาตให้สมาชิกผู้นั้นเข้าไปหาประโยชน์หรือกระทำการอย่างอื่นตามมาตรา

มาตรา ๓๗ ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินดำเนินการทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร และแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ กับทำประกาศติดไว้ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

๑๕ ในที่ดินอื่นภายในเขตของนิคมสหกรณ์นั้นได้อีก ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๕
วรรคสองที่ว่า “สมาชิกจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖
เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น”

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบุญ

(นายอมร จันทรสมบุญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒

เรื่องเสรีจที่ ๑๑๙/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘
พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๑๕ (กรณีของทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้าง
โดยเร่งด่วน เมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครอง
อสังหาริมทรัพย์ได้ชำระค่าทดแทนหรือได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลแล้ว
จำเป็นจะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับหรือไม่)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๕๔๓๘ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดแนวทางหลวงแผ่นดินสายดังกล่าว และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก พ.ศ.๒๕๒๔ ใช้บังคับ ทับแนวสำรวจเดิมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓ฯ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พลเรือเอก เทียม มกรานนท์) ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สร้างทางหลวงเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาฯ ช่วงจากถนนทางนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยาแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต่อมาการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงกรุงเทพมหานครแจ้งว่าการทางพิเศษฯ ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในแนวทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกช่วงจากถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยาเสร็จแล้ว โดยดำเนินการถึงขั้นได้แจ้งครอบครองที่ดิน ชำระค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลให้แก่เจ้าของทรัพย์สินผู้ถูกเวนคืนทุกรายแล้ว แต่มีเจ้าของทรัพย์สินบางรายไม่ตกลงรับเงินค่าทดแทน และบางรายได้ฟ้องร้องเป็นคดีในศาล ปัจจุบันการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยและเปิดใช้เป็นทางคมนาคมได้แล้ว การทางพิเศษฯ จึงขอให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับต่อไป กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า เมื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในแนวทางหลวงเทศบาลช่วยที่มอบให้การทางพิเศษฯ ดำเนินการนั้นสำเร็จครบถ้วนตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๗ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๑๕ และกรุงเทพมหานครได้สิทธิครอบครองตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยถูกต้องสมบูรณ์แล้ว จำเป็นจะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นอีกฉบับหนึ่งหรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) สรุปความได้ว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๙ ได้กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก อยู่ในท้องที่อำเภอบางกอกใหญ่ อำเภอธนบุรี จังหวัดธนบุรี และอำเภอยานนาวา อำเภอพระโขนง อำเภอปทุมวัน อำเภอพญาไท อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร และให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบการดำเนินการสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษกให้แก่กรุงเทพมหานคร และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๗ เปลี่ยนประเภททางหลวงพิเศษสายรัชดาภิเษกเป็นทางหลวงเทศบาล และเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๒๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๙ ได้ประกาศกำหนดให้ทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษกนี้มาโดยตลอด ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอกฯ ขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๙ จะสิ้นอายุลง สำหรับการสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกช่วงจากถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๒๓ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการสำรวจออกแบบและทำการก่อสร้างไปพร้อม ๆ กับทางด่วนสายดาวคะนอง - ท่าเรือ โดยให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ตั้งงบประมาณให้การทางพิเศษรับไปดำเนินการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พลเรือเอก เทียม มกรานนท์) ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้ทำหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๗ ให้ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทำการก่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษกตอนดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการเจรจาทำความตกลงเรื่องเงินค่าทดแทน และอื่น ๆ การทางพิเศษได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก ช่วงจากถนนนางลิ้นจี่ถึงถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยา และได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๗๙^๑ ข้อ ๖๖^๒ ข้อ ๖๗^๓ เข้าไป

^๑ ข้อ ๗๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปี ในระหว่างเวลาที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนและทำการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ในบริเวณดังกล่าวมีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนประมาณสามร้อยกว่าราย การทางพิเศษฯสามารถเจรจาทำความเข้าใจความตกลงกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้เป็นบางส่วน เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อีกประมาณหนึ่งร้อยหกสิบรายไม่ยอมตกลงรับเงินค่าทดแทนที่การทางพิเศษฯกำหนด การทางพิเศษฯจึงได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนดังกล่าวหลายรายได้ไปขอรับเงินค่าทดแทนที่การทางพิเศษฯนำไปวางต่อศาลแล้วโดยสงวนสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนส่วนที่เห็นว่าตนควรจะได้รับเอาไว้ ขณะนี้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ประมาณหกสิบกว่ารายได้ฟ้องกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาให้ตนได้รับค่าทดแทนจากจำเลยสูงกว่าที่การทางพิเศษฯกำหนด ในบางคดี

^๒ ข้อ ๖๖ ในกรณีที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๖๗ ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทน แต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้นตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดียังศาลตามวรรคสองไม่เป็นเหตุให้การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือการขนย้ายทรัพย์สินต้องสะดุดหยุดลง

ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ โดยมีเหตุผลว่าเมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของโจทก์ การเวนคืนก็ยังไม่เกิดขึ้น และกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเพียงผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๒๔ เท่านั้น โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยในคดีนี้ การทางพิเศษฯเห็นว่าเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายไม่ยอมตกลงรับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนด ก็จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว การทางพิเศษฯจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๖/๒๒๗๓ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๙ แจ้งให้กรุงเทพมหานครทราบถึงบัญชีรายชื่อเจ้าของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนและขอให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับกับทรัพย์สินดังกล่าว กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับกรณีของทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาและมีประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และดำเนินการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ทันที กระมลสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนจึงตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วโดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับอีก กรุงเทพมหานครจึงเสนอเรื่องนี้ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นพ้องกับกรุงเทพมหานคร แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นพ้องกับการทางพิเศษฯ จึงได้มีมติให้กรุงเทพมหานครหรือปัญหาข้อกฎหมายนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปี พ.ศ.๒๕๒๔ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอก พ.ศ.๒๕๒๔ และต่อมาได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กำหนดให้ทางหลวงสายรัชดาภิเษก ตอนแขวงวัดท่าพระ - แขวงสามเสนนอกเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน และตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๗ การทางพิเศษฯในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๒๔ ได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๖๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงที่จะสร้างตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง และได้ดำเนินการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นจนแล้วเสร็จ ประเด็นที่พึงพิจารณาในตอนนี้ ก็คือ โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็น “เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ” ตามพระราชกฤษฎีกาฯ

และคำว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ” เป็นคำที่ใช้อยู่ในข้อ ๗๘ ของหมวด ๓ ว่าด้วยการกำหนดแนวทาง ปัญหาจึงมีว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามข้อ ๗๘ จะมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามข้อ ๖๖ หรือไม่ เมื่อพิจารณาความในข้อ ๗๘ ซึ่งบัญญัติว่า ในระหว่างเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า โดยที่หมวด ๓ ว่าด้วยการกำหนดแนวทางเป็นหมวดหนึ่งของส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง คำว่า หมวด ๑ และหมวด ๒ ที่ใช้อยู่ในข้อ ๗๘ จึงหมายถึงหมวด ๑ และหมวด ๒ ของส่วนที่ ๓ และเมื่อข้อ ๖๖ ของหมวด ๑ บทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ได้ ฉะนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖๖ เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบหมายให้การทางพิเศษเป็นผู้ใช้อำนาจแทน การทางพิเศษ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่หมวด ๑ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์

ประเด็นที่พึงพิจารณาในลำดับต่อไปมีว่า โดยที่การทางพิเศษได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ประมาณหนึ่งร้อยหกสิบรายได้ไปขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวโดยสงวนสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับไว้ด้วย ปัญหาจึงมีว่า เงินค่าทดแทนที่การทางพิเศษนำไปวางต่อศาลเป็นเงินค่าทดแทนในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สิน หรือเป็นเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน สำหรับปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ประมาณหกสิบกว่ารายในจำนวนหนึ่งร้อยหกสิบรายได้ฟ้องกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาให้ตนได้รับค่าทดแทนสูงกว่าที่การทางพิเศษกำหนด และศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์โดยมีเหตุผลพอสรุปได้ว่า เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแก่อสังหาริมทรัพย์ของโจทก์ การเวนคืนก็ยังไม่เกิดขึ้น และกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง พ.ศ.๒๕๒๔ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยในคดีนี้ จากข้อเท็จจริงดังได้กล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้บัญญัติถึงการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลไว้

สามกรณี กรณีแรก เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในฉบับ และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว และเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือถนนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และดำเนินการสร้างทางหรือดำเนินการกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์ และได้เสนอชำระค่าทดแทนในส่วนที่ได้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือถนนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่ถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องนำเงินไปวางไว้ต่อศาล กรณีที่สอง เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนตามข้อ ๗๘ และข้อ ๗๙ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และความในหมวด ๑ ก็คือความในข้อ ๖๖ ถึงข้อ ๖๙ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือถนนสิ่งปลูกสร้างขนย้ายทรัพย์สิน และดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินการกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือถนนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ และถ้าตกลงกันไม่ได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาล ส่วนกรณีที่สาม ได้แก่กรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในท้องที่ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งข้อ ๗๐^๔ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจและความรับผิดชอบตามข้อ ๖๕ ข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ และข้อ ๖๘ ซึ่งได้แก่อำนาจที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการทำแผนผังและการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน และการชำระค่าทดแทนในส่วนที่เข้าครอบครอง รวมทั้งการนำเงินไปวางต่อศาลในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน

^๔ ข้อ ๗๐ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามข้อ ๖๓ ต้องระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการส่วนกว้างของแนวทางที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และข้อความอื่นอันจำเป็นเพื่อให้ทราบถึงอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนนั้น

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวง และประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจดูแผนผังนั้นได้ แล้วทำการรังวัดที่ดินและทำเครื่องหมายแสดงเขตที่ดินที่จะเวนคืนไว้ด้วย

เพื่อประโยชน์ในการทำแผนผังและการกำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามวรรคสอง เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีอำนาจและความรับผิดชอบตามข้อ ๖๕ ข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ และข้อ ๖๘

เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ได้บัญญัติถึงกรณีการวางเงินค่าทดแทนไว้ต่อศาลไว้ ๓ กรณีดังได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นำเงินไปวางต่อศาล และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หลายรายจากจำนวนเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ยอมตกลงยอมรับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่การทางพิเศษกำหนดหนึ่งร้อยหกสิบกว่ารายได้มาขอรับเงินที่วางศาลไว้ไปแล้ว โดยสงวนสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น และขณะนี้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนหกสิบกว่ารายได้ฟ้องกรุงเทพมหานครต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตนได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น การสงวนสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นการสงวนสิทธิหรือใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนในส่วนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ภายหลังที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ พ.ศ.๒๕๒๔ และรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดเป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของข้อ ๖๖ ข้อ ๖๗ และข้อ ๖๘ มิใช่เป็นการสงวนสิทธิหรือใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าทดแทนเนื่องมาจากการได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่กรุงเทพมหานครไปแล้ว

อนึ่ง จากคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ก็ได้ความว่า ในทางปฏิบัติเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะดำเนินการติดต่อกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกเวนคืนเพื่อขอซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนถ้าตกลงกันได้ก็จะชำระเงินค่าทดแทนตามที่ตกลงกัน แล้วไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สำนักงานที่ดิน แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็จะดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป เมื่อได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้วการกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.๒๕๒๗ เว้นแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ จะได้มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นพ้องด้วยคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และมีความเห็นว่า ตราบใดที่ยังมิได้มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนระหว่างเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ให้กับกรุงเทพมหานครและยังมิได้มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จะต้องเวนคืน หรือมีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกมาใช้บังคับ จึงยังถือไม่ได้ว่ากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้โอนไปเป็นของกรุงเทพมหานครแล้ว

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ถ้ากรุงเทพมหานครประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และกรุงเทพมหานครไม่อาจตกลงในราคาที่ซื้อขายกันได้ กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๒๒๖/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่ง
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๕๕๑๘ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาว่า กระทรวงการคลังจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนดสิบปี ตามข้อ ๓^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. รายนายชาย ดวงวิสัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งยกที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อปลูกสร้างสำนักงานเกษตรอำเภอนามนและบ้านพักราชการ แต่ทางราชการได้ไปปลูกสร้างสำนักงานเกษตรอำเภอนามนและบ้านพักราชการในที่ดินแปลงอื่นแล้ว และส่วนราชการผู้รับการยกให้แจ้งว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินและที่ได้รับการยกเว้นให้อีกต่อไป ผู้ยกให้จึงยื่นคำร้องขอที่ดินดังกล่าวคือโดยนับแต่วันที่จดทะเบียนยกให้จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาห้าปีเศษ

๒. รายนายจำนงค์ วงศ์จร จังหวัดตรัง ซึ่งยกที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างโรงพยาบาล นับตั้งแต่ยกให้จนถึงขณะนี้ เป็นระยะเวลาสี่ปีเศษทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้แต่ประการใด และข้อเท็จจริงปรากฏว่า จังหวัดได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่ ซึ่งมีความเหมาะสมกว่าแปลงเดิมมากไว้ใช้แทนแล้ว ผู้ยกให้จึงแจ้งความประสงค์ขอที่ดินดังกล่าวคืน

๓. รายนายประเสริฐ เพชรชนะ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีความประสงค์จะยกที่ดินของตนตาม น.ส.๓ เลขที่ ๘๘ เนื้อที่ ๒ งาน ให้แก่นางเนื่อง โชคปลอดเคราะห์เพื่อเป็นการชดเชยที่ดินของนางเนื่องฯ ตาม น.ส.๓ เลขที่ ๖ บางส่วน เนื้อที่ ๒ งาน มีนางเนื่องฯ ได้ยกให้แก่ทางราชการเป็นที่สร้างโรงเรียนบ้านแก่งชลวิทย์วิทยา แต่ในการโอนที่ดิน นายประเสริฐฯ มิได้จดทะเบียนโอนให้กับนางเนื่องฯ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ แต่ได้ไปจดทะเบียนยกที่ดินของตนให้แก่กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่นายประเสริฐฯ จะไปจดทะเบียนโอนที่ดินของตนให้กระทรวงการคลัง นางเนื่องฯ ได้เข้าไปอยู่อาศัยใช้ประโยชน์ในที่ดินของนาย

^๑ ข้อ ๓ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้จะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปีนับแต่วันจดทะเบียนยกให้ และผู้ยกให้เป็นผู้ยื่นเรื่องรื้อขอที่ราชพัสดุนั้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันครบระยะเวลาดังกล่าว

ประเสริฐก่อนแล้ว นางเนื่องฯ จึงร้องขอให้ทางโรงเรียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของนายประเสริฐก่อนแล้ว นางเนื่องฯ จึงร้องขอให้ทางโรงเรียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของนายประเสริฐ ตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๘๘ ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของตน

อนึ่ง กรณีรายนายประเสริฐ นี้ คณะกรรมการซึ่งกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ได้มีมติให้กระทรวงการคลังโอนที่ดินแปลงนี้คืนให้กับนายประเสริฐ ซึ่งเป็นผู้ยกให้โดยมีเงื่อนไขว่านายประเสริฐจะต้องโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่นางเนื่องฯ ต่อไป กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ทั้ง ๓ รายนั้น จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ จะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปีนับแต่วันจดทะเบียนยกให้ และผู้ยกให้เป็นผู้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุคืนภายในหนึ่งปีนับแต่วันครบระยะเวลาดังกล่าว” กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้แต่ละรายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะต้องรอให้ครบระยะเวลาสิบปีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีความเห็นว่า กรณีตามปัญหาที่กระทรวงการคลังหารือมานี้ควรแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑. กรณีที่ดินรายนายชาย ดวงวิสุย ที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และนายจำนนท์ วงศ์ขจร ที่จังหวัดตรัง นั้น ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้แต่ประการใด ที่ดินทั้ง ๒ รายดังกล่าวจึงมิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุทั้ง ๒ รายนี้คืนให้แก่ผู้ยกให้ ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และถึงแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่านับแต่วันที่ผู้ยกให้ทั้ง ๒ รายนี้ได้จดทะเบียนยกที่ดินของตนให้แก่ทางราชการจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืนจะยังไม่ครบสิบปีตามข้อ ๓^๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ส่วนราชการผู้รับการยกให้ทั้ง ๒ รายนี้ก็มิได้แสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่าทางราชการไม่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินของผู้ยกให้ต่อไปแล้ว หากกระทรวงการคลังเห็นสมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ทั้ง ๒ รายก่อน

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ครบกำหนดสิบปีนับแต่วันจดทะเบียนยกให้ ก็ยอมกระทำไปตามข้อ ๒^๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

๒. สำหรับรายนายประเสริฐ เพชรชนะ จังหวัดนครสวรรค์ นั้น ปรากฏว่านายประเสริฐฯ มิได้ไปจดทะเบียนยกที่ดินของตนให้แก่นางเนื่อง โชคปลอดเคราะห์ ตามที่ดินตกลงกันไว้ ดังนั้น การแสดงเจตนาในการจดทะเบียนยกที่ดินของนายประเสริฐฯ ให้แก่กระทรวงการคลังจึงไม่ตรงกับเจตนาที่แท้จริงของนายประเสริฐฯ ว่าประสงค์จะยกที่ดินของตนให้แก่นางเนื่องฯ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับที่ดินของนางเนื่องฯ ดังนั้น การที่นายประเสริฐฯ จดทะเบียนยกที่ดินของตนให้แก่กระทรวงการคลัง จึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๑๗^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงการคลังจึงได้ที่ดินรายนี้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ก็ชอบที่จะคืนที่ดินนั้นไปให้นายประเสริฐฯ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) กล่าวคือ กรณีแรก ปัญหาว่า ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ (รายนายชาย ดวงวิสัย และนายจำนงค์ วงศ์จร) กระทรวงการคลังจะต้องรอให้ครบระยะเวลาสิบปีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓^๕ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่นั้น เลขาธิการฯ เห็นว่า ในกรณีโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ นั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๓ ได้กำหนดไว้แน่ชัดว่าจะคืนได้ต่อเมื่อทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปี ฯลฯ ฉะนั้น การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นคืนให้แก่ผู้ยกให้ จึงจำเป็นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดใน “กฎกระทรวง” เพราะกฎกระทรวงเป็นกฎที่ฝ่ายบริหารออกตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ (subdelegated legislation) โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดหรือวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจของส่วนราชการในการคืนที่ดินฯ ดังนั้น หากมีกรณีที่ทางราชการเห็นสมควรโอน

^๓ ข้อ ๒ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยนหรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ดำเนินการตามข้อ ๕

การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือการโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้

^๔ มาตรา ๑๑๗ การแสดงเจตนาใด แม้ในใจจริงผู้แสดงจะมีได้เจตนาให้ตนต้องผูกพันตามที่ตนได้แสดงออกมานั้นก็ดี ท่านว่าหาเป็นมูลทำให้การแสดงเจตนาอันตกเป็นโมฆะไม่ เว้นแต่ผู้กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะรู้ถึงเจตนาอันซ่อนอยู่ในใจของผู้แสดงนั้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ก่อนครบกำหนดสิบปีโดยมีเหตุผลอันสมควร ทางราชการน่าจะจำเป็นองค์ดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวง

สำหรับกรณีที่สอง ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า การที่นายประเสริฐ เพชรชนะ จดทะเบียนยกที่ดินของตนให้แก่กระทรวงการคลังนั้นตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๑๗^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์(เนื่องจากผู้ยกให้มิได้มีเจตนาเช่นนั้น กระทรวงการคลังผู้รับโอนก็รู้ถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้ยกให้) กระทรวงการคลังจึงต้องโอนคืนที่ดินให้แก่นายประเสริฐ โดยไม่ต้องรอให้ครบสิบปีตามที่กฎกระทรวงกำหนด ในกรณีนี้เลขาธิการฯเห็นว่า กรณีการโอนที่ดินของนายประเสริฐ มิใช่เป็นกรณีที่โอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม ฉะนั้น ทางราชการจึงไม่จำเป็นต้องรอให้ครบกำหนดสิบปีตามที่การแสดงเจตนาที่เป็นโมฆะ แต่น่าจะเข้าใจไปในทางที่ว่าเป็นเจตนาที่นายประเสริฐ โอนให้แก่ทางราชการเพื่อที่ทางราชการจะได้ดำเนินการโอนให้แก่ทางอื่นต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงของทางอื่นฯ ที่ได้แลกเปลี่ยนที่ดินและโอนที่ดินของตนให้แก่ทางราชการไปแล้ว และให้ภาระการเสียค่าธรรมเนียมและภาษีเงินได้เกี่ยวกับการโอนอสังหาริมทรัพย์ตกแก่รัฐซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ (และรัฐได้รับการยกเว้น)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔)^๗ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงการคลังดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงการคลังซึ่งหารือมาว่า กระทรวงการคลังจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนดสิบปีตามข้อ ๓^๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ฯได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ๒ ครั้ง (วันพฤหัสบดี ที่ ๑๑ สิงหาคม และ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๑)ในการประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๒ มีกรรมการร่างกฎหมายท่านหนึ่ง (นายบัญญัติ สุชีวะ)ได้ยกประเด็นขึ้นมาว่า ที่ดิน ๒ รายแรก คือ ที่ดินรายนามชาย ดวงวิสุย ที่จังหวัด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^๗ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ชลย

๒. ชลย

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ภาพสิทธิ์ และที่ดินรายนายจำนันท วงศ์ขจร ที่จังหวัดตรัง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ ที่ประชุมใหญ่ฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อความรอบคอบสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาในประเด็นนี้ (กรณีแรก) เสียก่อน จึงมีมติให้ส่งเรื่องกลับคืนให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาว่า ที่ดิน ๒ รายนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ หากผลการพิจารณาเป็นอย่างไรก็จะได้นำเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ฯ พิจารณาในประเด็นนี้พร้อมกับประเด็นอื่น ๆ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาในประเด็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งแล้วมีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับคำพิพากษากฎีกาที่ ๓๔๒๐/๒๕๒๖^{๑๑} และคำพิพากษากฎีกาที่ ๔๙๐๐/๒๕๒๘^{๑๒} แล้วเห็นว่า ประเด็นในกรณีแรก คือที่ดินรายนายชายฯ ที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และที่ดินรายนายจำนันทฯ ที่จังหวัดตรัง ซึ่งยกให้แก่ทางราชการเพื่อสร้างสถานที่ราชการนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว และการโอนที่ดินดังกล่าว

^๙ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

^{๑๑} คำพิพากษากฎีกาที่ ๓๔๒๐/๒๕๒๖ วินิจฉัยว่า การซื้อขายที่พิพาทมีโฉนดเป็นที่ทราบกันทั้งสองฝ่ายว่ากองทัพบกจำเลยซื้อไปเพื่อประโยชน์ในราชการทหารซึ่งเป็นผลให้ที่พิพาทกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) การที่นางเพี้ยน ตกลงขายที่พิพาทให้แก่จำเลย จึงเป็นการแสดงเจตนาละที่พิพาทให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งแต่วันทำสัญญา โดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้โฉนดหรือจดทะเบียนการซื้อขายแต่อย่างใด โจทก์ซึ่งเข้าครอบครองที่พิพาทในภายหลังมีอายุความแห่งการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองขึ้นต่อผู้แผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖

^{๑๒} คำพิพากษากฎีกาที่ ๔๙๐๐/๒๕๒๘ วินิจฉัยว่า การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติเพียงเจ้าของกรรมสิทธิ์ผู้ยกให้แสดงเจตนาให้ปรากฏโดยตรงหรือโดยปริยายว่าได้อุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติที่ดินนั้นก็ตกเป็นสาธารณสมบัติ

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

คืนให้แก่เอกชนก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า กรณีที่ดินรายนายชายๆ ที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และนายจำนงค์ ที่จังหวัดตรัง นั้น ปรากฏว่าทางราชการผู้รับการยกให้ยังมีได้เข้าใช้หรือแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ประการใด จึงยังไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจะโอนต่อไปจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่ดินทั้งสองแปลงนี้ทางราชการได้ปลูกสร้างสถานที่ราชการในที่ดินแปลงอื่น และหาที่ดินแปลงอื่นที่เหมาะสมกว่าสำหรับใช้ปลูกสร้างตามลำดับแล้ว ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินแปลงนี้ต่อไป จึงมิใช่เป็นการสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น การโอนที่ดินดังกล่าวกลับคืนให้แก่เอกชนจึงต้องถือปฏิบัติในฐานะที่เป็น “ที่ราชพัสดุอื่น” ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นบทกฎหมายในเรื่องการโอนที่ราชพัสดุโดยเฉพาะ โดยสามารถโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้ได้โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และการโอนที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ยกให้ทั้งสองรายจะต้องรอให้ครบกำหนดระยะเวลาสิบปีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓^๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะความในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างแน่ชัดว่าจะคืนให้ต่อเมื่อทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปี

สำหรับกรณีที่ดินรายนายประเสริฐ เพชรชนะ ที่จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า การที่นายประเสริฐฯ จดทะเบียนยกที่ดินของตนให้แก่กระทรวงการคลังนั้นตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๑๗^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากผู้ยกให้มิได้มีเจตนาเช่นนั้น และกระทรวงการคลังผู้รับโอนก็รู้ถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้ยกให้ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงต้องโอนที่ดินคืนให้แก่นายประเสริฐฯ โดยไม่ต้องรอให้ครบสิบปีตามที่กฎกระทรวงกำหนด คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่นายประเสริฐฯ ยกที่ดินให้แก่ทางราชการมิได้ประสงค์จะให้ทางราชการใช้ที่ดินของตนเป็นที่สร้างโรงเรียนบ้านแก่งชะวลิตวิทยา แต่ยกให้

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

เพื่อให้นำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของนางเนื่อง โขคปลอดเคราะห์ซึ่งยกที่ดินของนางเนื่องฯ ให้ใช้เป็นที่สร้างโรงเรียน และการที่นางเนื่องฯ ยกที่ดินให้สร้างโรงเรียนก็มีข้อตกลงว่าต้องหาที่ดินมาทดแทนเป็นที่ยู่อาศัยให้แก่นางเนื่องฯ ทั้งก่อนที่นายประเสริฐฯ จะทำนิติกรรมจดทะเบียนยกที่ดินของตนให้ทางราชการ นางเนื่องฯ ก็ได้เข้าไปครอบครองที่ดินของนายประเสริฐฯ ตามข้อตกลงให้ทางราชการหาที่ดินทดแทนการยกให้แก่นางเนื่องฯ แล้ว ดังนั้น ทางราชการจึงต้องโอนที่ดินที่นายประเสริฐฯ ยกให้แก่ทางราชการให้แก่นางเนื่องฯ ตามเจตนาของนายประเสริฐฯ ผู้ยกให้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงกับนางเนื่องฯ โดยไม่ต้องรอให้ครบสิบปีตามกฎหมายกระทรวง เพราะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในการยกให้ และมีใช้กรณีโอนคืนแก่ผู้ยกให้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ.๒๕๓๐

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๖๐๖/๒๓๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรี ว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ใช้บังคับ ซึ่งอธิบดีกรมทางหลวงยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกมาเป็นของรัฐเลย นั้น กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ คือ ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๑ ต่อไป กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า ในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ดังกล่าว^๒ กรมทางหลวงจะดำเนินการขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน ตลอดจนซื้อขาย หรือดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายได้ และหากต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืน

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

^๒ บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง ตกเป็นของรัฐ ส่งกรมทางหลวงพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑

อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๓ เลย ราคาค่าทดแทนจะใช้ราคาในวันใด เพื่อกรมทางหลวงจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว ข้อเท็จจริงในปัญหาที่หารือมานั้นปรากฏว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี-นครชัยศรี-ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งปัจจุบันพระราชกฤษฎีกานี้ได้สิ้นอายุไปแล้ว และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรูญสนิทวงศ์ (แยกสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า) -บางกอกน้อย ทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรี และทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔-นครชัยศรี ในท้องที่เขตบางกอกน้อย เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร และอำเภอสามพราน อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๒๔ และทางการได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐแล้วเป็นส่วนใหญ่ สำหรับพื้นที่ที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ นั้น ยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ ตามข้อ ๗๐ ข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็น ของรัฐเลย ที่บริเวณดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้วินิจฉัยว่า “ส่วนที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ ซึ่งยังไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กำหนดไว้เลยนั้น กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คือ ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเวนคืนที่ดินที่ตั้งอยู่ระหว่าง กม.๑๗+๕๘๑.๐๐-๑๘+๒๑๙.๐๐ และ กม.๓๓+๑๙๒.๐๐-๓๓+๙๙๘.๐๐ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงต่อไป”^๔

ในส่วนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ดังกล่าวข้างต้นนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นพ้องด้วย เพราะบทบัญญัติข้อ ๗๐ ข้อ ๗๑ และข้อ ๗๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ทำให้การที่จะให้ที่ดินตกเป็นของรัฐตามวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติได้ จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อไปในส่วน

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ที่ยังมิได้ดำเนินการใดๆ ไว้ก่อนเลย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๙^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

สำหรับปัญหาที่กรมทางหลวงหรือว่า ในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินที่ยังมิได้มีการดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ เลยนั้น กรมทางหลวงจะดำเนินการขออนุญาตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสามารถทำได้ตามมาตรา ๕^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ กล่าวคือ ในกรณีที่ทางราชการยังไม่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน กรมทางหลวงก็สามารถดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป แต่ในกรณีที่กรมทางหลวงทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้วก็สามารถตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๖ ได้เลย

^๕ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

สำหรับปัญหาที่หาหรือว่า หากต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๑๕ เลย ราคาค่าทดแทนจะใช้ราคาในวันใด นั้น ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า ประสงค์จะหาหรือว่า หากจะตราพระราชบัญญัติโดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว เงินค่าทดแทนจะใช้ราคาในวันใด ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ ฯลฯ ตามนัยมาตรา ๒๓^๗ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

^๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา ๙ วรรคสามและวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓

บันทึก

เรื่อง การซื้อขายนาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔
 ในเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย
 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดว่าเป็นเขตใน
 กรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องมีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๒/๒๒๖๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เกษตรกรซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ร้องเรียนต่อสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ได้เช่าที่ดินในท้องที่ดังกล่าวปลูกผักและมะละกอ ต่อมาผู้ให้เช่าประสงค์จะขายที่ดินแปลงที่เช่า จึงได้บอกเลิกการเช่าและแจ้งให้ผู้ร้องออกจากที่ดินที่เช่า ผู้ร้องได้คัดค้านและขอใช้สิทธิซื้อตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ในฐานะเป็นผู้เช่า และโดยที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า ผักและมะละกอเป็นพืชไร่ ถือเป็นนาตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๔๘, ๑๔๔๙/๒๕๒๓^๑ ผู้ร้องมีสิทธิเช่าต่อไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนกรุงเทพมหานครดำเนินการช่วยเหลือผู้ร้องแล้ว ได้รับแจ้งว่าเขตบางกอกน้อยเป็นเขตในกรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องมีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ (คชก.อำเภอ) ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๑๗^๒ จึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับเพื่อประกอบการพิจารณาช่วยเหลือผู้ร้องได้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้หารือไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า ในกรณีมีปัญหาคือพิพาทเกี่ยวกับการเช่านาในท้องที่แขวงที่ไม่ต้องมี คชก.ตำบลดังกล่าวแล้ว และผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าประสงค์จะใช้สิทธิร้องเรียนขอให้มีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในชั้นต้นในเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามนัยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จะยื่นคำร้องต่อหน่วยงานใด ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้

^๑ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๔๘-๑๔๔๙/๒๕๒๓

ที่ดินปลูกพืชที่ต้องการน้ำน้อย ถ้าน้ำท่วมพืชตาย ไร่ปลูกมะละกอเป็นพืชไร่ถือเป็นนาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๔ ผู้ให้เช่าขายที่ดินโดยมิได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบ ผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่ดินนี้ได้

^๒ ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ และประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มิได้บัญญัติถึงหน่วยงานหรือผู้ใช้อำนาจแทน คชก. ตำบลในกรณีที่แขวงท้องที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศว่าไม่ต้องมี คชก. ตำบล กรณีจึงเป็นช่องว่างของกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรุงเทพมหานคร) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แล้ว ผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงว่า การที่ท้องที่แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย ไม่มี คชก. ตำบล เนื่องจากกรุงเทพมหานครได้ทำการสำรวจแล้ว ปรากฏว่า ท้องที่ดังกล่าวไม่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่มีผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าฝ่ายละสี่คนเพื่อเป็นกรรมการใน คชก. ตำบลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๓)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้

สำหรับปัญหาที่หารือนี้เป็นกรณีที่ผู้เช่าประสงค์จะซื้อที่ดินที่เช่าซึ่งอยู่ในท้องที่แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร จากผู้ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงมีปัญหว่าผู้เช่าจะต้องยื่นคำร้องต่อหน่วยงานใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่าตามมาตรา ๕๓^๔ แห่ง

^๓ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๙ ในตำบลหนึ่ง ๆ ที่มีการเช่า ให้ คชก. ตำบล ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

๑. ...

๒. ...

(๓) ในแขวงของกรุงเทพมหานคร คชก. ตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอประจำเขตหรือผู้แทน พนักงานประเมินภาษีหรือผู้แทน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนผู้เช่าสี่คนและผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คนซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานปกครองซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการในแขวงใดที่ไม่มีกำนันให้หัวหน้าเขตซึ่งแขวงนั้นอยู่ในเขตอำนาจเป็นประธาน

๑. ...

๒. ...

^๔ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๕๓ ผู้ให้เช่าจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่ขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลเพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวัน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่าต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การซื้อขายที่ดินที่เช่าระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่าจะทำได้โดยผู้ให้เช่าต้องมีหนังสือแสดงความจำนงจะขายที่ดินดังกล่าวพร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ต่าบลเพื่อแจ้งให้ผู้เช่าทราบภายใน ๑๕ วัน และถ้าผู้เช่าประสงค์จะซื้อที่ดินดังกล่าวจะต้องมีหนังสือแสดงความจำนงจะซื้อที่ดินนั้นยื่นต่อประธาน คชก. ต่าบล ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าในท้องที่แขวงบางขุนศรี เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร เป็นท้องที่ที่ไม่มี คชก. ต่าบล การซื้อขายที่ดินที่เช่าซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงไม่อาจจะกระทำได้

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มีหลักการในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกว้างกว่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยได้เพิ่มเติมให้การเช่าที่ดินเพื่อกิจการประเภทอื่น ๆ นอกจากการเช่าที่ดินเพื่อทำนาเป็นการเช่าที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย^๕ ดังนั้น หากกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรว่า แขวงของกรุงเทพมหานครแขวงใดมีผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าฝ่ายละสี่คนซึ่งจะเป็นกรรมการใน คชก. ต่าบลตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้ กระทรวงมหาดไทยก็อาจพิจารณายกเลิกหรือแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตในกรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องมีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๑๘ (ซึ่งได้ใช้บังคับต่อเนื่องมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.

ถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อตามราคาที่จะขายแต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระเงิน ให้ คชก. ต่าบลมีอำนาจไกล่เกลี่ย มีคำวินิจฉัยให้ขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน หรือมีคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควร แต่ คชก. ต่าบลจะขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกินกว่าหนึ่งปีต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่ากำหนดไว้ไม่ได้

ถ้าผู้เช่าไม่แสดงความจำนงจะซื้อภายในกำหนดสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อ หรือแสดงความจำนงจะซื้อแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันหรือเวลาที่ คชก. ต่าบล กำหนด ให้ถือว่าผู้เช่าหมดสิทธิที่จะซื้อตามมาตรานี้

ในกรณีผู้เช่าหมดสิทธิที่จะซื้อตามวรรคสามแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ให้เช่าจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่าต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง ให้ถือเป็นการขายตามมาตรา นี้ ด้วย

^๕ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒๕๑๗ จนถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๔) ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๒

^๒ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๗๒ บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศซึ่งได้ออกตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่า พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ.๒๕๓๐ (สิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีและการพิจารณา
อุทธรณ์ของรัฐมนตรี)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๑๘๓๗๘ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้รายงานว่า คณะกรรมการฯ มีปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความการใช้สิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าหน้าที่ยื่นฟ้องในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนและได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ กับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของสิทธิอุทธรณ์จะเป็นอย่างไร

๒. ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไปตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าหน้าที่โดยที่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงและได้ส่งหนังสืออุทธรณ์เรื่องเงินค่าทดแทนไว้ ต่อมาได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของสิทธิอุทธรณ์จะเป็นอย่างไร

๓. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนและรัฐมนตรีจะพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หรือเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ระยะเวลาหกสิบวันนั้นได้สิ้นสุดลง หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้วได้หรือไม่ และคำวินิจฉัยนั้นจะมีผลหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการฯ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญสมควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกระทรวงคมนาคมก็เห็นด้วย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวเพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) สรุปความได้ว่า ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง

เวนคืนมาเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ถ้าหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่กำหนดก็จะทำบันทึกข้อตกลงแบบไม่สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้กับเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนแต่ตกลงที่จะขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ ก็จะทำบันทึกข้อตกลงแบบสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะวางฎีกาเพื่อขอเบิกจ่ายเงินค่าทดแทน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมารับเงินค่าทดแทนตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนไว้ก็สามารถจะยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ขอให้มีการสั่งให้ตนได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้วได้ แต่ปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีที่ได้พบมาอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ กรณี ดังต่อไปนี้

๑. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้ทราบว่าการได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นเท่าใดแล้ว ก็ทำหนังสืออุทธรณ์ยื่นต่อรัฐมนตรีทันที โดยที่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงแต่อย่างใด

๒. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงแล้วไม่มาพบเจ้าหน้าที่ แต่ทำหนังสืออุทธรณ์ยื่นต่อรัฐมนตรี

๓. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงและได้มาทำความตกลงกับเจ้าหน้าที่โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์เรื่องเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีไว้ และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตั้งแต่มิได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีอีกจนพ้นกำหนดหกสิบวันแล้ว

๔. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงและได้มาทำความตกลงโดยไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ ต่อมาเมื่อได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลาหกสิบวัน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีปัญหาว่า การยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีทั้งสี่กรณีที่กล่าวมานี้เป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการจะรับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่หารือมาเป็นปัญหาเกี่ยวกับ

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้สิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖ แต่ยังไม่ถึงขั้นตอนที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ฉะนั้น จึงเป็นการอุทธรณ์ราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนด และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดราคาเบื้องต้นของจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ แล้ว ตามมาตรา ๑๘ แล้ว มาตรา ๑๐^๒ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่จะกำหนดราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ในกรณีนี้กฎหมายยินยอมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ไปก่อนได้ โดยสงวนสิทธิที่จะอุทธรณ์เรื่องเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีไว้ให้ปรากฏในสัญญาด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในสัญญาแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะจ่ายเงินค่าทดแทนตามที่ระบุไว้ในสัญญาได้โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมารับเงินภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ สำหรับการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจในจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมารับเงินค่า

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อนโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

ทดแทนตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญาเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินจากเจ้าหน้าที่

เมื่อการใช้สิทธิอุทธรณ์มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังได้กล่าวมาข้างต้นสำหรับปัญหาที่หารือมา ผู้แทนกระทรวงคมนาคมได้แยกแยะเป็น ๔ กรณีดังนี้

กรณีที่ ๑. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้ทราบว่าการราชการได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดแล้วก็ทำหนังสืออุทธรณ์ยื่นต่อรัฐมนตรีทันที โดยที่เจ้าหน้าที่ยังไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงแต่อย่างใด

ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าการยื่นอุทธรณ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่มาตรา ๑๐ กำหนดคือ เป็นการยื่นอุทธรณ์โดยมิได้มีการทำสัญญาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และมีได้สงวนสิทธิการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ในสัญญาตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่มาตรา ๑๐ กำหนด ถือได้ว่าเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

กรณีที่ ๒. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนไม่มาพบเจ้าหน้าที่ แต่ทำหนังสืออุทธรณ์ยื่นต่อรัฐมนตรี

ในกรณีนี้เห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่มาตรา ๑๐ กำหนดทำนองเกี่ยวกับกรณีที่ ๑. ถือได้ว่าเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

กรณีที่ ๓. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงและได้ทำความตกลงกับเจ้าหน้าที่โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์เรื่องเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีไว้ และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตั้งแต่นั้นยังมิได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้มารับเงินค่าทดแทนแต่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีอีกครั้งจนพ้นกำหนดหกสิบวัน

ในกรณีนี้เห็นว่า ถ้าพิจารณามาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ โดยเคร่งครัดก็ต้องถือว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๒๕ กำหนดคือ ได้ยื่นอุทธรณ์ก่อนได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนซึ่งเป็นการอุทธรณ์ก่อนสิทธิอุทธรณ์จะเกิดขึ้น ถือได้ว่าเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

กรณีที่ ๔. เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มาเจรจาทำความตกลงและได้มาทำความตกลงโดยไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ ต่อมาเมื่อได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้มารับเงินค่าทดแทน และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดหกสิบวัน

ในกรณีนี้เห็นว่า เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ได้สงวนสิทธิการอุทธรณ์ไว้ในขณะทำสัญญาตกลงซื้อขายต้องถือว่าพอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ตกลงไว้ใน

สัญญา ฉะนั้น จึงต้องถือว่าได้สละสิทธิการอุทธรณ์ไปแล้วจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์อีก เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการไม่สงวนสิทธินั้นเกิดจากการสำคัญผิดในสาระสำคัญ

จากเหตุผลดังได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรเสนอเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๑. มูลเหตุที่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องถูกเวนคืนให้สิทธิอุทธรณ์โดยไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อาจเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ไม่ให้ความกระจ่างแก่ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องว่า เมื่อได้ตกลงจะขายอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าหน้าที่ แต่ยังตกลงกันไม่ได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนยังมีสิทธิขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดไปก่อนได้ แต่จะต้องทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าหน้าที่ไว้ให้เป็นหลักฐานและจะต้องระบุข้อความสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ในสัญญาด้วย ในข้อนี้ได้ความจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ได้เป็นไปอย่างเร่งด่วน ประกอบกับไม่มีบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้ปฏิบัติตามกฎหมายเก่าต่อไป การดำเนินการต่างๆ ที่ได้กระทำไว้ตามกฎหมายเก่าต้องเปลี่ยนมาเป็นตามกฎหมายใหม่อย่างกะทันหันเจ้าหน้าที่จึงไม่มีเวลาเพียงพอที่จะวางแผนการปฏิบัติหน้าที่ให้เรียบร้อยเป็นผลดีแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทุกราย เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ จึงเป็นกรณีที่น่าเห็นใจทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้เกี่ยวข้อง

๒. เมื่อพิจารณาจากเอกสารต่างๆ เช่น หนังสือที่เจ้าหน้าที่ได้มีไปถึงผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนให้มาทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและตัวสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ดังปรากฏตามเอกสารแนบท้ายบันทึกนี้ จะเห็นได้ว่า เอกสารดังกล่าวมิได้มีข้อความที่ช่วยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เข้าใจได้ถูกต้องว่า เจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้เงินค่าทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด และเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรียกร้องเงินค่าทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ขอรับเงินค่าทดแทนไปก่อนเป็นจำนวนเท่าใด และการทำสัญญาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจะก่อให้เกิดสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองในอันที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อขอรับเงินค่าทดแทนตามที่เรียกร้องได้ต่อไป เรื่องต่างๆ เหล่านี้ ถ้าเจ้าหน้าที่มีเวลาเตรียมการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายใหม่อย่างเพียงพอ ก็อาจทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเข้าใจถึงสิทธิต่างๆ ได้ถูกต้องและปัญหาที่ขอหารือมาจะไม่เกิดขึ้น

เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เอื้ออำนวยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในอันที่จะได้รับเงินค่าทดแทนตามที่ตนประสงค์ และประกอบกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็อาจมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาด้วย โดยเข้าใจคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในขั้นตอนของการใช้สิทธิอุทธรณ์ และถ้าจะพิจารณาต่อไปอีกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นกฎหมายที่ได้เปลี่ยนวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน การขอรับเงินค่าทดแทน รวมทั้งสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแตกต่างไปจาก

กฎหมายที่ได้เคยปฏิบัติมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงใคร่ขอเสนอว่า เพื่อให้ประชาชนศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ทางราชการ (กระทรวงคมนาคม) น่าจะได้หาทางผ่อนผันช่วยเหลือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ตระหนักว่าทางราชการมิได้ถือปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดเสมอไป การใดที่จะพอผ่อนผันหรืออะลุ่มอะหล่วยให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยไม่ขัดต่อดำเนินการตามกฎหมาย ทางราชการก็พร้อมที่จะจัดทำให้อย่างเช่น การใช้สิทธิอุทธรณ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติซึ่งอาจเกิดขึ้นเพราะความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดผสมกับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมีหน้าที่จะต้องรู้กฎหมายและปฏิบัติให้ถูกต้อง จึงมิได้ช่วยชี้แจงแนะนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดนอกจากนี้ เอกสารที่เจ้าหน้าที่ใช้ติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็แสดงให้เห็นปรากฏว่าตัวเจ้าหน้าที่เองยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดและการจ่ายเงินค่าทดแทน ฉะนั้น วิธีทางที่ทางราชการอาจช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ก็คือ ให้เจ้าหน้าที่ทบทวนพฤติการณ์ของกรณีต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นปัญหาและได้ขอหารือมา ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่ากรณีใดเป็นกรณีที่น่าจะแก้ไขให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ก็ควรติดต่อชี้แจงแนะนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้เข้าใจถึงขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด อย่างเช่น สองกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้หารือมาซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีโดยไม่ได้ทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และไม่ได้ส่งวนสิทธิการอุทธรณ์ให้ปรากฏในสองกรณีนี้เจ้าหน้าที่ควรชี้แจงให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบว่า การอุทธรณ์ที่ได้กระทำไปไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ขอให้รีบมาทำสัญญาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เสียก่อน โดยชี้แจงว่าจะได้รับเงินค่าทดแทนไปก่อนเป็นจำนวนเท่าใด และจะต้องส่งวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ให้ปรากฏในสัญญาเพื่อเรียกร้องเงินค่าทดแทนเพิ่มเติม และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามที่ระบุไว้ในสัญญา จึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีซึ่งจะต้องอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง สำหรับกรณีที่ ๓ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีก่อนได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนบางส่วนไปก่อน และต่อมาเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมารับเงินค่าทดแทนแต่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งจนพ้นกำหนดหกสิบวัน ในกรณีเช่นนี้เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ควรถือว่าการยื่นอุทธรณ์ครั้งนั้นเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยมาตรา ๒๕ เพราะได้ทำสัญญาโดยส่งวนสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีไว้ ส่วนกรณีที่ ๔ ซึ่งเป็นกรณีที่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์โดยไม่ได้ส่งวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ในสัญญา ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้กระทำไปโดยสำคัญผิดคิดว่า ตนมีสิทธิอุทธรณ์เพราะจากผลการเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็เป็นที่น่าประจักษ์แก่เจ้าหน้าที่ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่กำหนดและแสดงเจตนาให้ปรากฏว่าจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไป ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่อาจชี้แจงให้

เจ้าของหรือผู้ครอบครองทำคำร้องขอเพิ่มข้อความเกี่ยวกับการสงวนสิทธิไว้ในสัญญาให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ถ้าได้ปฏิบัติได้กล่าวมานี้ก็จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองและเจ้าหน้าที่

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ควรส่งอุทธรณ์กลับคืนไปยังผู้ยื่นอุทธรณ์ พร้อมกับชี้แจงให้รีบไปติดต่อเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๕ ให้ครบถ้วน และแนะนำให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ช่วยแก้ไขให้มีการยื่นอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยเร็ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ขอชี้แจงเพิ่มเติมว่า โดยที่ปัญหาที่หารือมานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะช่วยเหลือแก้ไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้มีโอกาสใช้สิทธิให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่ก่อให้เกิดความผูกพันแก่ทางราชการหรือกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ เพราะอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และการพิจารณาของคณะกรรมการก็กระทำในรูปเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อประกอบการวินิจฉัยของรัฐมนตรีต่อไป ฉะนั้น อุทธรณ์จะมีผลตามที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองประสงค์หรือไม่ จึงอยู่ที่การวินิจฉัยของรัฐมนตรี

สำหรับปัญหาที่หารือว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนและรัฐมนตรีจะพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หรือเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ระยะเวลาหกสิบวันนั้นได้สิ้นสุดลง หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้วได้หรือไม่ และคำวินิจฉัยจะมีผลหรือไม่ เพียงใด นั้นในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วเมื่อกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๙/๓๗๔๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๑ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งเลยกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ และคำวินิจฉัยนั้นจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้มีความเห็นในปัญหาดังกล่าวตามบันทึกที่ส่งให้กระทรวงคมนาคมพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๗๑ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๑ ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ที่บัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง^๓ และมาตรา ๒๖ วรรคแรก^๔ ขึ้นไว้ก็เพื่อจะเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการ

^๓ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาตาม

วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรที่ถูกเวนคืนที่ดิน และถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวัน ก็ได้บัญญัติให้สิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวัน เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติความไว้เพียงเท่านี้ ก็ต้องแปลความว่ากฎหมายไม่ได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน แต่การวินิจฉัยของรัฐมนตรีจะเป็นที่ยอมรับของผู้อุทธรณ์หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ถ้าเจ้าของที่ดินพอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เพราะได้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม เจ้าของที่ดินก็คงจะไม่นำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล หรือถ้าได้ฟ้องไว้แล้วก็อาจถอนฟ้อง ฟังสังเกตว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีลักษณะแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติถึงผลของกรณีที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยไม่พิจารณาสั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยให้ถือว่าผู้พิจารณาวินิจฉัยเห็นชอบกับคำอุทธรณ์หรือคำขอ เช่น มาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

๔ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชดเชยเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ที่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้นทดแทนนั้น

๕ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ มิฉะนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ มาตรา ๖๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับอุทธรณ์ ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าอนุญาต และมาตรา ๑๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวิ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวิแจ้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในเวลาไม่เกินห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ ถ้าผู้ขอไม่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาห้าวันให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นได้

รายละเอียดของความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ปรากฏตามบันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่แนบมาด้วยท้ายบันทึกนี้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๒

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๖ มาตรา ๖๘ เมื่อบุคคลใดมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการตามความในมาตรา ๖๗ ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่อนุญาต ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับจากวันทราบคำสั่งไม่อนุญาต ให้รัฐมนตรีสั่งภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับอุทธรณ์ คำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งภายในกำหนดหกสิบวันดังกล่าวในวรรคก่อน ให้ถือว่าอนุญาต

^๗ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ไม้อาจบรรทุกของที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ โดยเรือไทยได้ให้ผู้ส่งของยื่นคำขอรับหนังสืออนุญาตให้บรรทุกของดังกล่าวโดยเรืออื่นต่อสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่น ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ขอทราบภายในเวลาไม่เกินห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ ถ้าผู้ขอไม่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาห้าวันให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นได้

บันทึก

เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เดิมกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๒๗๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทราปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ เนื่องจากในปัจจุบันมีการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยใน เขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบางกรณีมีปัญหาว่าพื้นที่ที่ขออนุญาตนั้นมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ ๐๖๐๑/๙๓๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ แจ้งให้กรมป่าไม้ทราบว่า ตามข้อหารือของกรมป่าไม้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า มีประเด็นการพิจารณาด้วยกัน ๕ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละ ประเด็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์อยู่ในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ และที่ทำเลเลี้ยงสัตว์นั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ดังกล่าวจะมีสภาพเป็นป่าสงวน แห่งชาติหรือไม่นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่า ได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่บริเวณนั้น ย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย

ประเด็นที่สอง กรณีพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตามปัญหาในประเด็นที่หนึ่งนั้นมติ คณะรัฐมนตรีให้กันออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ เมื่อมีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่า สงวนแห่งชาติโดยมิได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออก จะทำให้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวเป็นป่า สงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น เห็นว่า ไม่ว่าจะมีมติของคณะรัฐมนตรีให้กันพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ออก จากเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ตาม ถ้าได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ครอบคลุมเอาพื้นที่ดังกล่าวไว้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วยแล้ว โดยผลของมาตรา ๖ แห่ง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ พื้นที่นั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย มติของ คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร ย่อมไม่อาจนำไปอ้างเพื่อลบล้างบทบัญญัติ ของกฎหมายได้

ประเด็นที่สาม ในการสงวนป่า มีพื้นที่บางแห่งกันออกจากการกำหนดเป็นป่า สงวนแห่งชาติซึ่งได้แสดงไว้ในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวร หรือไม่ว่าอย่างนั้น เห็นว่า ป่าไม้ถาวรเป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้น เป็นเขตป่าไม้ถาวรเพื่อสงวนและคุ้มครองต่อไป เมื่อพื้นที่ที่กันออกอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ

นั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและยังมิได้มีมติของคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่ที่ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่สี่ กรณีพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้ตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พื้นที่นั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือไม่นั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตป่าไม้ถาวรนั้นก็เพื่อต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติไทยโดยถาวรสืบไป ดังนั้น แม้พื้นที่นั้นจะได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

ประเด็นที่ห้า พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ต่อมาปรากฏว่าได้มีการตรากฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน พื้นที่ในส่วนที่ถูกเพิกถอนนั้นจะยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรหรือไม่นั้น เห็นว่า แม้มีการถอนพื้นที่นั้นพ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่โดยที่พื้นที่ดังกล่าวนั้นอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีและไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่น พื้นที่นั้นก็จะยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร

บัดนี้ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕ (๒)/๔๑๒๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมป่าไม้ได้รับทราบในวิธีการปฏิบัติตามประเด็นต่าง ๆ ที่แจ้งให้ทราบแล้ว แต่เนื่องจากมีปัญหบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติ กรมป่าไม้จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกากรุณาพิจารณาทบทวนปัญหาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สามอีกครั้งหนึ่ง เพื่อความชัดเจนและขจัดปัญหาในการปฏิบัติซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในโอกาสต่อไป กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อความที่ว่า “...ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมเขตพื้นที่ใดแล้ว พื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย” นั้นเนื่องจากในมาตรา ๑๒ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ยอมรับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบุคคลมีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ นอกจากนั้นยังมีที่ดินในลักษณะอื่น เช่น ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินของทบวงการเมืองซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ที่ดินราชพัสดุ เป็นต้น ในประเด็นนี้จึงน่าจะมีข้อความยกเว้นไว้ในตอนท้ายของข้อความเดิม เพื่อจะได้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ด้วย

ประเด็นที่สาม ข้อความที่ว่า “...เมื่อพื้นที่ที่กั้นออกอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และยังมิได้มีมติของคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกหรือ

เปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร อยู่เช่นเดิม” นั้นๆ เนื่องจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ ให้กรมป่าไม้ ดำเนินการช่วยเหลือราษฎรซึ่งได้รับความเดือดร้อนในการทำกินโดยให้ดำเนินการกันที่ดินออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวรในชั้นรังวัดทำแผนที่และในชั้นสอบสวนสิทธิของบุคคลในเขตป่าสงวน แห่งชาติ ส่วนเรื่องที่จะออก น.ส.๓ และโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรให้ดำเนินการตามที่กรมป่าไม้ เสนอ ๕ ประการ ตามนัยหนังสือกระทรวงเกษตร ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๓/๑๗๗๘๗ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑ ข้อ ๓.๑-๓.๕ กรมป่าไม้จึงมีความเห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ จึงถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ โดยมีผลเป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติของ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ และให้ใช้แนวเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวน แห่งชาติแทน ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินก็มีความเห็นเช่นเดียวกันตามนัยหนังสือกรมพัฒนาที่ดินที่ กษ ๐๘๐๖/๖๗๔ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ สำหรับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีครั้ง อื่นที่มีโฉนดเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เมื่อพื้นที่ออกโดยยังมิได้มีมติคณะรัฐมนตรี ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็ยังคงเป็นเขตป่าไม้ถาวรอยู่ตามข้อแนะนำของคณะกรรมการ กฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรม พัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็น เกี่ยวกับประเด็นที่ขอทบทวนมาทั้งสองดังนี้

ประเด็นแรก กรณีมาตรา ๑๒ วรรคท้าย^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น เพื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๓^๒ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการศึกษา

^๑ มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อน วันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^๒ มาตรา ๑๓ เมื่อคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติได้รับคำร้องตามมาตรา ๑๒ แล้ว ให้สอบสวนตามคำร้องนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ร้องได้เสียสิทธิหรือเสื่อมเสียประโยชน์ ให้คณะกรรมการ พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าผู้ร้องไม่พอใจค่าทดแทนที่คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติกำหนดผู้ร้องมีสิทธิ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

จ่ายค่าทดแทนแก่บุคคลซึ่งมีสิทธิหรือประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่มีกฎกระทรวงประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่ต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ไป เนื่องจากการมีกฎกระทรวงประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยกำหนดให้บุคคลผู้นั้นต้องยื่นคำร้องขอค่าทดแทนภายใน ๙๐ วัน โดยคำว่า "สิทธิ" ในมาตรา ๑๒ นี้มิได้หมายความว่าถึงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เพราะหากพิจารณามาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ บทนิยามคำว่า "ป่า" ที่หมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๑๒ วรรคสาม^๔ ที่กำหนดมิให้นำความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ย่อมหมายถึงเพียงแต่สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ประการอื่น เป็นต้นว่า บ้านเรือนที่ราษฎรได้ปลูกสร้างอยู่ในป่าซึ่งถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเมื่อได้รู้ก่อนไปจึงมีการพิจารณาให้ค่าทดแทน โดยเฉพาะหากจะให้หมายถึงกรรมสิทธิ์นั้นก็จะเป็นการบัญญัติให้อำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ โดยปริยายซึ่งน่าจะไม่ต้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ความในวรรคสามของมาตรา ๑๒ เห็นได้ว่า เป็นแต่กรณีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นเพื่อมิให้เข้าใจผิดถึงความหมายของคำว่า "สิทธิ" ตามวรรคแรก เพราะถ้าไม่มีวรรคสามของมาตรา ๑๒ อาจทำให้เข้าใจว่า สามารถเอาที่ดินที่บุคคลมีสิทธิในที่ดินมาเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้โดยแต่เพียงให้ค่าทดแทนตามมาตรา ๑๓ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนเป็นพื้นที่ที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายแล้วก่อนมีกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ว่าเพราะมีการฟ้องร้องหรือร้องคัดค้านขึ้นมา หรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบเองภายหลังตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ก็ได้กำหนดกรณีให้สามารถแก้ไขโดยการออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติของพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยแสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง การที่จะให้แผนที่แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่แนบท้ายกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖^๖ มีผลบังคับใช้เฉพาะบางส่วน

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๕ มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๖ มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

โดยให้ถือว่าส่วนที่ออกทับซ้อนพื้นที่ที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายก่อนวันที่กฎกระทรวงตามมาตรา ๖ มีผลใช้บังคับ ไม่มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นการยกเว้นโดยปริยายนั้น ย่อมไม่อาจทำได้เพราะเป็นการขัดกับมาตรา ๖ ที่กำหนดให้แนวเขตป่าทั้งหมดตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้มีการออกตามกฎหมายตามมาตรา ๗ เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนพร้อมทั้งแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการร้องขอคำทดแทนของบุคคลที่ต้องเสียสิทธิหรือเสื่อมประโยชน์จากการมีกฎกระทรวงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ ส่วนกรณีที่มีบุคคลมีสิทธิในที่ดินหรือเป็นที่ดินที่มีบุคคลได้มาตามกฎหมายแล้ว โดยผลการนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ ประกอบด้วยมาตรา ๖ ย่อมจะออกกฎกระทรวงประกาศให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ มีแนวเขตทับซ้อนพื้นที่ที่บุคคลมีสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือที่บุคคลได้มาตามกฎหมาย กรณีย่อมสามารถออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนโดยแนบแผนที่ท้ายกฎกระทรวงได้ตามมาตรา ๗ ดังนั้นตามมาตรา ๖ หากปรากฏว่าได้มีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตครอบคลุมพื้นที่ใดแล้วพื้นที่บริเวณนั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย กรณีจะให้กฎกระทรวงตามมาตรา ๖ ยกเว้นไม่มีผลใช้บังคับกับพื้นที่บางส่วนในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง ย่อมเป็นการขัดกับมาตรา ๖ และไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗ ที่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้แล้วตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีการกันพื้นที่บางแห่งออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ พื้นที่ที่กันออกนั้นยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือถูกยกเลิกความเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรไปแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่เขตป่าไม้ถาวรเกิดขึ้นจากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ดังนั้น สภาพความเป็นป่าไม้ถาวรจะคงอยู่ ถูกเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนหรือไม่ อย่างไร จึงต้องแล้วแต่ว่าได้มีมติคณะรัฐมนตรีในชั้นหลัง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรไว้ประการใด

เกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนี้ หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (เขตป่าไม้ถาวร) กับที่ดินที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับเรื่อง

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

พื้นที่ป่าไม้ถาวรอีก ๒ ครั้งด้วยกัน ครั้งแรกได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒^๗ เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์^๘ ที่เห็นสมควรให้มีการพิจารณาเพิกถอนพื้นที่บางส่วนของป่าสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าไปตั้งบ้านเรือนเป็นหมู่บ้านอยู่ก่อนแล้ว เพื่อพิจารณาจัดสรรให้ราษฎรจับจองประกอบอาชีพและให้มีโอกาสได้รับมีสิทธิในการใช้และครอบครองที่ดินนั้น ๆ โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันเขตป่าสงวนบางส่วนให้เป็นที่ทำกินของราษฎรให้ชั้นทำการรังวัดแผนที่และในชั้นสอบสวนสิทธิของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าปรากฏจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ว่าบริเวณที่ราษฎรครอบครองอยู่อาศัยนั้นอยู่ในพื้นที่ที่ได้กั้นออกจากเขตป่าจะสงวนแล้วก็ให้พิจารณาออก น.ส.๓ ได้ตามระเบียบและกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕^๙ เห็นชอบตามแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอให้มีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด โดยเมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จเรียบร้อยแล้ว พื้นที่ใดถูกจำแนกเป็นป่าไม้ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาเป็นป่าไม้ต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน^{๑๐} จากมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองครั้งดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เป็นการกำหนดในหลักการว่า ในเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้น หากพื้นที่ใดมีสภาพเป็นป่าไม้หรือถูกจำแนกเป็นป่าก็ให้ทำการสงวนรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ซึ่งเป็นการยืนยันตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำเอาพื้นที่เฉพาะที่กั้นออกจากแนวเขตที่จะกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติมาพิจารณาออก น.ส.๓ ให้แก่ราษฎรตามระเบียบและกฎหมายหากจากการสอบสวนปรากฏว่าราษฎรผู้นั้นได้ทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ที่กั้นออกอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งกรณีมีความหมายเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการกันออกเพื่อก่อน น.ส.๓ เท่านั้นที่จะพ้นสภาพจากการเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร ส่วนพื้นที่ที่เหลือที่ไม่ได้ดำเนินการออก น.ส.๓ (ในเขตพื้นที่ที่กั้นออกจากแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ) ยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรเช่นเดิม ถ้ามีการพิจารณาออก น.ส.๓ เต็มเขตพื้นที่ที่กั้นออก พื้นที่ที่กั้นออกทั้งหมดเพื่อพิจารณาออก น.ส.๓ ก็ย่อมสิ้นสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรต่อไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ใคร่ขอชี้แจงเป็นข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรดังกล่าวค่อนข้างเป็นเรื่องของการกำหนดหลักการและแนวทางการดำเนินงานแต่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการ

^๗ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๔๐๒/๒๕๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒

^๘ หนังสือกระทรวงเกษตร ด่วนมาก ที่ ๐๗/๐๓/๑๗๗/๘๗ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑

^๙ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/๘๙๖๓ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๕

^{๑๐} หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕

ปฏิบัติหน้าที่ และโดยที่มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งหมด ๓ ครั้งด้วยกัน กรณีจึงอาจเป็น การยากที่จะเข้าใจว่าในเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้นแท้จริงแล้วมีหลักการนโยบายและแนวทาง ปฏิบัติอย่างไร และทำให้ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวดังเช่นในกรณีนี้ ซึ่งเป็นเรื่อง เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าจะเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อจัด ความสงสัยซึ่งอาจเกิดขึ้นนั้นจะทำให้ต้องมีการตีความมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอีกสมควรที่กรม ป่าไม้จะได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งสามครั้งดังกล่าว และประมวลเป็นมติ คณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยให้เรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรทั้งหมดรวมอยู่ในมติคณะรัฐมนตรีเดียวกัน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ (เมื่อครบกำหนดระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือไม่)

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๕๐๓/๒๑๕๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอมะนังบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไทเขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนงกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๐ ขึ้นใช้บังคับเนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อใช้สร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ- บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค พระราชกฤษฎีกานี้มีกำหนดอายุ ๔ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่การทางพิเศษฯ เห็นว่า จำเป็นในการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน แต่เนื่องจากมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

^๑ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทานหรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในกรณีนี้จะครบกำหนดสองปีในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๒ บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การทางพิเศษฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนที่แน่นอนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่เนื่องจากอายุของพระราชกฤษฎีกามีกำหนดสี่ปี ฉะนั้น แม้จะครบกำหนดระยะเวลาสองปีแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ยังมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจต่อไปได้ภายในกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช่หรือไม่

๒. ถ้าหากเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปทำการสำรวจหลังจากครบกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๙ แล้ว การทางพิเศษฯ จะต้องดำเนินการขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับใหม่โดยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหรือไม่ และการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่จะมีผลกระทบกระเทือนถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้กระทำไปแล้วตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยสรุปความได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกามี

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

^๒ มาตรา ๙ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

ปริมาณอาคารที่จะต้องสำรวจประมาณ ๗,๔๕๕ หลัง การทางพิเศษฯได้เริ่มทำการสำรวจตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๓๑ เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๒ ได้สำรวจเสร็จไปแล้วประมาณ ๓,๔๕๔ หลัง มีอัตราเฉลี่ยการสำรวจเดือนละประมาณ ๓๑๔ หลัง เมื่อครบกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาคือวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๒ การทางพิเศษฯคาดว่า จะทำการสำรวจได้ประมาณ ๕,๖๕๒ หลัง คงเหลืออาคารที่จะต้องสำรวจอีกประมาณ ๑,๘๐๓ หลัง จึงมีปัญหว่า หลังจากวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๒ แล้ว การทางพิเศษฯจะมีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจต่อไปหรือไม่ ในปัญหานี้การทางพิเศษฯมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรก เห็นว่าเมื่อครบกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว การทางพิเศษฯ จะเข้าไปทำการสำรวจต่อไปไม่ได้ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๙ เป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๘ ฝ่ายที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ นั้น มีเจตนารมณ์จะเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ รีบดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ส่วนอำนาจในการทำการสำรวจของเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ นั้นบัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๘ ดังนั้น トラบเท่าที่พระราชกฤษฎีกายังไม่สิ้นอายุ เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ จึงมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจได้ การทางพิเศษฯได้เสนอปัญหานี้ให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯมีความเห็นว่า เมื่อครบกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ จะเข้าไปทำการสำรวจต่อไปไม่ได้ แต่คณะกรรมการฯไม่ได้พิจารณาต่อไปว่าหากไม่สามารถทำการสำรวจให้เสร็จภายในเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร การทางพิเศษฯจึงขอหารือปัญหายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้วมีความเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาที่ขอหารือมาคือ (๑) ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ดอำเภอมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ฯลฯ เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ (๒) พระราชกฤษฎีกานี้ได้ระบุอายุใช้บังคับไว้สี่ปี (๓) การทางพิเศษฯได้เริ่มทำการสำรวจเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๑ (๔) อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องสำรวจเป็นอาคารประมาณ ๗,๔๕๕ หลัง (๕) เมื่อครบสองปีคาดว่าจะสำรวจได้ประมาณ ๕,๖๕๒ หลัง (๖) เหลืออาคารที่จะต้องสำรวจอีกประมาณ ๑,๘๐๓ หลัง ปัญหาที่ขอหารือมาประการแรกมีว่า เมื่อครบสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำการสำรวจอาคารที่ยังไม่ได้สำรวจได้ต่อไปหรือไม่

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๙^๓ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่า เหตุผลที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติบังคับให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ก็เพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำหรับทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๙ วรรคสอง และพึงสังเกตว่า ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะดำเนินการสำรวจไม่แล้วเสร็จทั้งหมด แต่เสร็จเพียงบางส่วนก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้เช่นเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาเบื้องต้น มาตรา ๙ วรรคสี่ได้บัญญัติบังคับให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน มาตรา ๙ วรรคห้าได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการที่จะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายาวเวลาออกไปอีกได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่งไม่ได้บัญญัติให้มีการขยายเวลาสองปีสำหรับการสำรวจของเจ้าหน้าที่ ดังเช่นที่ได้บัญญัติให้มีการขยายเวลาสำหรับการกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการตามมาตรา ๙ วรรคห้า

เมื่อมาตรา ๙ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้บัญญัติให้มีการขยายเวลาสำหรับการสำรวจของเจ้าหน้าที่อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือไม่ หรือเจ้าหน้าที่ยังคงมีสิทธิที่จะเข้าไปสำรวจได้ต่อไปโดยอาศัยความในมาตรา ๙^๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖^๕ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ (ท้ายพระราชกฤษฎีกา) เพื่อกระทำการกิจการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน....." และเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ดฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติอายุการใช้บังคับไว้สี่ปี จะถือได้หรือไม่กำหนดเวลาที่

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๕ มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้นติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนั้นให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

เจ้าหน้าที่จะเข้าไปในที่ดินเพื่อทำการสำรวจมีอายุสี่ปี มิใช่สองปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบังคับให้เจ้าหน้าที่การ ทางพิเศษทำการสำรวจให้เสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ก็เพื่อจักได้ มีการเริ่มต้นพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนโดย คณะกรรมการที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้ง และถึงแม้จะทำการสำรวจไม่ เสร็จทั้งหมดแต่เสร็จเพียงบางส่วนเจ้าหน้าที่ก็อาจขอให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้นได้เช่นเดียวกัน บทบัญญัตินี้ถือว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือให้เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ จะต้องเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนโดยเร็ว กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้น สำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแล้ว เจ้าหน้าที่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๖ เปรจจากลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง เวนคืน เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป แต่ค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องไม่เกิน ราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จภายในสองปีมีลักษณะดังได้กล่าวมา ข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า บทบัญญัติ ดังกล่าวไม่เกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน เพราะสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดิน นั้น มาตรา ๘ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปได้ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ ออกตามมาตรา ๖ และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ได้ กำหนดอายุการใช้บังคับไว้สี่ปี ฉะนั้น สิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อกระทำการสำรวจจึงมีอายุสี่ปีมิใช่สอง ปีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

^๖ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทน อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่ คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ความเห็นของการทางพิเศษฯ ฝ่ายที่สองที่เห็นว่า เมื่อครบกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่งแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ยังมีสิทธิที่จะเข้าไปในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อกระทำการสำรวจต่อไปได้ภายในกำหนดอายุสี่ปีตามที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๖ กำหนด ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเป็นความเห็นที่ถูกต้อง

สำหรับปัญหาประการที่สองที่หาหรือว่า ถ้าหากเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปทำการสำรวจหลังจากครบกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๙ แล้ว การทางพิเศษฯ จะต้องดำเนินการขอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่โดยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหรือไม่ และการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่จะมีผลกระทบกระเทือนถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้กระทำไปแล้วตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหรือไม่นั้น เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาประการแรกไปแล้วว่า แม้จะครบกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๙ แล้ว เจ้าหน้าที่ก็ยังมีอำนาจที่จะเข้าไปทำการสำรวจต่อไปได้จนครบกำหนดอายุของพระราชกฤษฎีกา ปัญหาประการที่สองที่หาหรือมานี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการ
เพื่อหาผลประโยชน์ภายในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (๑๓)
แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗/๑๓/๑๗๐๖๑ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ปัจจุบันนี้ทางราชการได้กำหนดพื้นที่ไว้ให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายแล้วทั้งสิ้น ๕๙ แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ วัตถุประสงค์ตามหลักการของการจัดการอุทยานแห่งชาติ นอกจากเพื่อประโยชน์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังจัดการเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและท่องเที่ยวแก่ประชาชนทั่วไป สำหรับการจัดการเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและท่องเที่ยวแก่ประชาชนดังกล่าวปรากฏว่า ช่วงเวลาที่ผ่านมามีประชาชนทั้งภายในประเทศและชาวต่างประเทศนิยมเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวและพักผ่อนในเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และคาดว่าในอนาคตปริมาณประชาชนที่นิยมเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นอีก อีกทั้งขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและเน้นนโยบายให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติซึ่งมีศักยภาพเหมาะแก่การท่องเที่ยวตามธรรมชาติอยู่แล้ว แต่กรมป่าไม้ไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านนี้อยู่ในขีดจำกัด เนื่องจากขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ จึงพิจารณาเห็นว่า สมควรที่จะให้มีการสนับสนุนให้เอกชนเข้าไปลงทุนดำเนินการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวดังนี้

๑. กิจการจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม ของที่ระลึก หรือกิจการอื่น ๆ
๒. กิจการโรงแรม ที่พัก หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การศึกษาการท่องเที่ยว
๓. กิจการเกี่ยวกับการให้บริการ การนำเที่ยว แก่นักท่องเที่ยวในเขตอุทยาน

แห่งชาติ

สำหรับการที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินการดังกล่าวข้างต้นกรมป่าไม้จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. กรมป่าไม้จะเป็นผู้กำหนดให้อุทยานแห่งชาติแห่งใดที่สมควรจะให้เอกชนเป็นผู้เข้าไปดำเนินกิจการเฉพาะแห่งไป และควรจะเป็นกิจการประเภทใดขนาดใด ประเภทกิจการอะไร ในจำนวนจำกัดเท่าที่จำเป็นโดยคำนึงถึงความเหมาะสม
๒. ในการจัดการอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ได้ดำเนินการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตจัดการอุทยานแห่งชาติ (Zonification) ตามหลักวิชาการจัดการอุทยานแห่งชาติออกเป็น ส่วน ๆ คือ เขตบริการ เขตเพื่อการพักผ่อนและการศึกษาหาความรู้ เขตสงวนสภาพธรรมชาติ

เขตพื้นที่สุขภาพธรรมชาติ และเขตกิจกรรมพิเศษ ดังนั้น กรมป่าไม้จึงจะอนุญาตให้เฉพาะในพื้นที่เขตบริการเท่านั้น

๓. กรณีจำเป็นจะต้องอนุญาตกิจการดังกล่าวรายได้ที่ต้องใช้พื้นที่เกินกว่า ๑ ไร่ กรมป่าไม้จะกำหนดให้ผู้ยื่นขออนุญาตต้องศึกษาผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขซึ่งศึกษาโดยสถาบันที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรง

๔. แบบแปลนของสิ่งก่อสร้างต้องให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติในท้องถิ่น

ตามเหตุผลและความจำเป็นพร้อมทั้งหลักเกณฑ์ที่สมควรจะให้มีการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการดังกล่าวข้างต้น กรมป่าไม้จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ออกระเบียบอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์และพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ ประการใด หากสามารถดำเนินการได้ จะอาศัยอำนาจตามความในมาตราใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า กรมป่าไม้ประสงค์ที่จะให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในด้านการบริการแก่นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้ต้องการให้มีการก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัย เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในปัญหาตามที่กรมป่าไม้หารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่บุคคลใดจะเข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในอุทยานแห่งชาตินั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้กระทำได้ตามมาตรา ๑๖ (๑๓)^๑ แห่ง

^๑ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดินหิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำมัน ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้หรือผลไม้

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีแนวทางอย่างเดียวกัน อธิบดีจึงมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตได้ ส่วนจะอนุญาตให้ทำกิจการใดได้บ้างนั้น เห็นว่า กิจการที่จะอนุญาตให้บุคคลดำเนินการตาม มาตรา ๑๖ (๑๓) จะต้องอยู่ภายใต้ข้อห้ามตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา ๑๖ นี้ด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไม่อนุญาตให้ดำเนินการที่มีลักษณะขัดกับข้อห้ามตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

สำหรับกิจการในด้านการบริการแก่นักท่องเที่ยวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัยเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ประสงค์จะให้เอกชนเข้าไปดำเนินการนั้น เห็นว่า การก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับผู้มาพักนั้นต้องมีการครอบครองที่ดิน ก่อสร้างหรือแผ้วถางป่า รวมทั้งทำให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมสภาพแก่ไม้ หรือแก่ดิน หิน กรวด หรือทรายในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งการกระทำเหล่านี้ขัดต่อข้อห้ามต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ โดยเหตุนี้ กรมป่าไม้จึงไม่อาจออกระเบียบโดยอาศัยมาตรา ๑๖ (๑๓) อนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำการก่อสร้างโรงแรม ที่พักอาศัย ในเขตอุทยานแห่งชาติได้

อย่างไรก็ตาม ถ้ากรมป่าไม้มีนโยบายที่จะให้มีที่พักในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้พักอาศัยก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^๒ โดยอธิบดีออกระเบียบโดย

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขึ้นยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลูสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวนหรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๒ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติภารกิจไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทาง

อนุมัติของรัฐมนตรีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการก่อสร้างที่พักให้เป็นของกรมป่าไม้ โดยกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างในนามของกรมป่าไม้เสียขึ้นหนึ่งก่อน และมีข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และเอกชนผู้ก่อสร้างว่า กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๑๓)^๓ อนุญาตให้ผู้ก่อสร้างได้เข้าไปดำเนินกิจการโรงแรม ที่พักอาศัยอันเป็นการหาประโยชน์จากอาคารนั้นตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเสียค่าบริการค่าธรรมเนียม หรือค่าตอบแทนตามระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓^๔ ดังนี้ กรมป่าไม้ก็สามารถจัดให้มีโรงแรม ที่พักอาศัย และบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่นักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๒

วิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๒๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงินเนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติเงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๘ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗

แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๓๐๓๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดพิษณุโลกได้หารือสำนักผังเมืองกรณีปัญหาการตีความมาตรา ๒๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเนื่องจากอัยการจังหวัดพิษณุโลกมีความเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองจะต้องเป็นการใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย คือ หากเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการก่อสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ในกรณีทำนองเดียวกันนี้อัยการจังหวัดขอนแก่นมีความเห็นว่า การก่อสร้างอาคารในที่ดินก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแม้จะกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ถือว่าเข้าข่ายเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมา

^๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมคณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินการลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกมีความเห็นเช่นเดียวกับ
อัยการจังหวัดพิษณุโลก

สำนักผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. กรณีตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ การมีให้ใช้
กฎกระทรวงบังคับแก่กรณีที่ดินของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมี
กฎกระทรวงและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว
นั้น เป็นลักษณะสำคัญอันเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายที่จะต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังเพื่อเป็น
การประกันหรือให้ความคุ้มครองความสามารถของราษฎรในอันที่จะคาดหมายผลแห่งการ
กระทำของตนได้ล่วงหน้า

๒. การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นบางกรณีมีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎร
บางประการ ซึ่งราษฎรย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และจะต้องใช้สิทธิของ
ตนโดยสุจริตด้วย ทั้งนี้ กฎหมายที่ราษฎรจะต้องปฏิบัติตามน่าจะหมายถึงกฎหมายทุกฉบับมิใช่
ฉบับหนึ่งฉบับใดโดยเฉพาะ

๓. การที่กฎหมายไม่ใช้บังคับย้อนหลังเพื่อเป็นการประกันหรือให้ความ
คุ้มครองการคาดหมายผลแห่งการกระทำของราษฎรตามข้อ ๑ ราษฎรที่จะได้รับการประกันหรือ
ให้ความคุ้มครองจึงสมควรจะต้องเป็นผู้ที่กระทำการโดยสุจริตหรือชอบด้วยกฎหมายทั่วไปตาม
ข้อ ๒ ด้วย แม้ว่ามาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ จะมีได้บัญญัติไว้ว่าการใช้
ประโยชน์ที่ดินมาก่อนจะต้องชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การแยกพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย
เฉพาะกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งอาจมีผลให้กฎหมายฉบับหนึ่งคุ้มครองผู้ที่กระทำโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันได้

๔. หากถือว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับการ
ยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ
ต่อการใช้บังคับผังเมืองรวม เนื่องจากอาจทำให้มีผู้ถือโอกาสใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎหมาย
ฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อให้เกิดเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมี
ผลบังคับและได้รับความคุ้มครองหรือยกเว้นการใช้บังคับตามกฎหมายผังเมืองได้ อันถือได้ว่า
น่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองในเรื่องดังกล่าว

สำนักผังเมืองจึงเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้
บังคับผังเมืองรวมจึงต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยในกรณีที่ใช้
ประโยชน์ที่ดินนั้นมีกฎหมายอื่นควบคุมอยู่ ความเห็นของจังหวัดพิษณุโลกน่าจะถูกต้อง

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญ สำนักผังเมือง
จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ
ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักผังเมืองและผู้แทนกรมโยธาธิการแล้วเห็นว่าปัญหาซึ่งสำนักผังเมืองขอให้พิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ จะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เป็นปัญหาที่กว้างซึ่งไม่อาจให้ความเห็นเป็นการทั่วๆ ไปได้การพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

สำหรับกรณีที่หารือนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ.๒๕๓๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ กำหนดให้ใช้ผังเมืองรวมบังคับในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก นายทองดี หมูพิกุล ซึ่งมีที่ดินอยู่ในบริเวณที่ได้กำหนดโดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากได้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินนั้นตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ โดยมีได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากนายกเทศมนตรีเมืองพิษณุโลกตามมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เทศบาลเมืองพิษณุโลกตรวจพบการก่อสร้างดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และให้นายทองดีฯขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมาย นายทองดีฯ จึงยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเทศบาลฯเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๑ และเทศบาลฯได้ออกใบอนุญาตให้นายทองดีฯ ก่อสร้างอาคารได้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๑ ทั้งที่การก่อสร้างอาคารดังกล่าวล้ำเข้ามาในแนวเขตถนนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ โดยเทศบาลฯเห็นว่า นายทองดีฯ ได้ก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ ฯ ใช้บังคับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับความหมายของคำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯจะมีเพียงใด นั้น มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ซึ่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณภายในเขตผังเมืองรวมเป็นที่ดินประเภทต่างๆ เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ที่ดินประเภท

^๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สถาบันศาสนา ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจึงต้องเป็นไปตามที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้สำหรับการยกเว้นให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯบัญญัติไว้ คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว อย่างไรก็ตาม การยกเว้นนั้นมีใช้ถือเป็นเด็ดขาด เพราะถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองก็มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯที่กล่าวมาแล้วนี้ จึงเห็นได้ว่า คำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ นั้นมีความหมายว่า ใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดไว้ เช่น ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม จะนำไปใช้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมไม่ได้ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แต่ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์มาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นก็จะใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเพื่อการพาณิชย์ต่อไปได้ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง

ดังนั้น สำหรับกรณีที่หารือนี้ เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ กำหนดให้ที่ดินบริเวณที่นายทองดีฯก่อสร้างอาคารพาณิชย์นั้นเป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก นายทองดีฯ จึงใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเป็นอาคารพาณิชย์ต่อไปได้เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ผิดไปจากที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดไว้ เว้นแต่อาคารพาณิชย์ส่วนที่ล้ำเข้าไปในแนวเขตถนนตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ กำหนดไว้ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารจะอนุญาตให้ก่อสร้างมิได้ เพราะขณะที่อนุญาตมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ ฯ ใช้บังคับแล้ว การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในกรณีนี้จึงเป็นการอนุญาตที่ฝ่าฝืนข้อ ๑๖^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว

^๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๓๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๖ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ
 ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมาย
 ที่ดิน (มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
 (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๑/๒๔๘๒๑ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตใน กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๑ เป็นต้นไป^๑ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และขณะนี้กำลังพิจารณา ดำเนินการประกาศตามนัยดังกล่าว โดยให้มีผลใช้บังคับสำหรับท้องที่อำเภอต่าง ๆ ที่ได้มีการ เสร็จรัดออกโฉนดที่ดินตามโครงการของกรมที่ดิน แต่มีปัญหาในการตีความตามมาตรา ๑๙ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ว่าในท้องที่ อำเภอที่ได้มีการประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วเช่นนี้ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ดังกล่าวผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๐^๓ และมาตรา ๓๓^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามคำสั่ง

^๑ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตใน กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑

^๒ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๙ การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติต่อไปพลางก่อนจนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาเป็นท้องที่ ไป

^๓ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครอง ที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จะยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกไปจองตามความในมาตราดังกล่าวแห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่ กล่าวคือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ฯลฯ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วยหรือไม่

กรมที่ดินได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยเป็นการประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้มีข้อจำกัดว่ายกเลิกเฉพาะเรื่องใด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ใดที่เป็น การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว อำนาจหน้าที่นั้นก็ต้องถูกยกเลิกไปนับตั้งแต่วันที่ ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นต้นไป ไม่ว่าผู้ที่มีอำนาจหน้าที่นั้นจะเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งตาม กฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งใดก็ตาม ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็น บทมาตราที่ให้อำนาจรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวางโดยมีได้มีข้อจำกัดแต่อย่างใด

ฝ่ายที่สองเห็นว่า มาตรา ๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น หมายความว่าถึงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้แต่งตั้งให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปจองตามมาตรา ๓๐ และ

^๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๓๓ ในเขตท้องที่ใดที่คณะกรรมการยังมีได้ประกาศเขตสำรวจที่ดินตามความใน หมวดนี้ก็ดี หรือในกรณีที่ดินของที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยก็ดี ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดย ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุญาตแล้วก็ให้ออกไปจองให้ต่อไป

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๖ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่กับออก กฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่รัฐมนตรียกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหาได้กระทบกระเทือนถึงอำนาจของนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วยไม่ ทั้งนี้ เพราะการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หาได้บังคับไว้ว่าต้องตั้ง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะตั้งผู้ใดก็ได้ เช่น อาจจะแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ ก็ได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นการยกเลิกอำนาจ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย ที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ไม่เป็นการยกเลิกอำนาจเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอแต่ถ้า ตั้งนายอำเภอไว้จะถูกละเลียง ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่า อำนาจของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕ แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะไม่ถูกละเลียงโดยมาตรา ๑๙ แห่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการไปไม่ถูกต้องก็ย่อมจะเป็นผลเสียหายทั้งแก่รัฐและประชาชน ได้ กล่าวคือ ใบจอง (น.ส.๒) ที่ออกมาอาจไม่มีผลในทางกฎหมาย ถ้าผู้ออกใบจองไม่มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับขณะนี้ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติ ราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรีบออก ระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อจะได้ ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มี ความเห็นว่าปัญหาว่า การที่กระทรวงมหาดไทยประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับ ที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ฯลฯ ตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๗/๒๔๙๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๐^๗ และ มาตรา ๓๓^๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ด้วยหรือไม่ นั้น โดย ที่ประกาศดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยใช้ข้อความอย่างเดียวกัน จึงต้องพิจารณา

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

ว่า ข้อความในมาตรา ๑๙ และประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวที่ว่า “การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” หมายความว่าอย่างไร

ข้อความที่ว่า “การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” นั้น มีความหมายกว้าง กล่าวคือ หมายถึงการปฏิบัติการตามที่ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินทั้งหมดไม่จะเป็นการปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ เช่น อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ ตีร วรกรหนึ่ง^๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ หรืออำนาจหน้าที่ซึ่งมาจากการได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตาม เพราะเมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว “พนักงานเจ้าหน้าที่” นั้น ก็เป็นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้เป็นไปตามนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าที่” ตามมาตรา ๑^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเหตุนี้ “การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” จึงหมายความว่า การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

^๙ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๒๗ ตีร เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^{๑๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ มีเจตนารมณ์ที่จะรวมอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินและการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และการทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งแต่เดิมให้หัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจกระทำการดังกล่าวด้วย มาให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังจะเห็นได้จากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๑๒} ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อความที่ว่า “การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้เองจึงเห็นได้ว่า “การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน” หมายความว่า การปฏิบัติการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในมาตราต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

สรุปแล้วเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องยกเลิกอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ฯลฯ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๗/๒๕๔๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ด้วย

^{๑๒} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน และการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการรวมอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินและการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และการทำกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งแต่เดิมให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจกระทำการดังกล่าวด้วย มาให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินมีเอกภาพและสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น โดยแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว และในขณะเดียวกันสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรมที่ดินให้เหมาะสมรัดกุม เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมกรณีของการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศขึ้นเป็นพิเศษ เพราะรัฐมีนโยบายที่จะเร่งรัดให้มีการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือที่ มท ๑๓๐๙/๑๐๗๖ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักผังเมืองพิจารณาเห็นว่าสมควรที่จะปรับปรุงวิธีการในการดำเนินงานวางและจัดทำผังเมืองรวมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันกับความต้องการด้านนโยบายและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากจะต้องปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อเนื่องแทนผังเมืองรวมฉบับเดิมที่ครบอายุการใช้บังคับ ๕ ปี ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเห็นว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาทั้งในด้านการจัดทำและการนำไปใช้ปฏิบัติโดยท้องถิ่นหลายประการสมควรที่จะได้ปรับปรุงใหม่ให้สามารถจัดทำได้เร็วยิ่งขึ้น ให้ประหยัดทั้งงบประมาณและเวลาดำเนินการยิ่งขึ้น และให้มีความชัดเจนไม่เป็นปัญหาทางการนำไปใช้ปฏิบัติ จึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกฎกระทรวงดังกล่าวใหม่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

รูปแบบใหม่ของกฎกระทรวงมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบเดิมที่สำคัญ คือ

๑. แบ่งรายการของกฎกระทรวงเป็นหมวด รวม ๕ หมวด ตรงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แทนที่จะเขียนรวมทั้งหมดเป็นกลุ่มการแบ่งเป็นหมวดจะทำให้ผังเมืองมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๒. แบ่งแผนผังที่เป็นแผ่นใหญ่แผ่นเดียวเป็นระวางแผนที่ย่อยแผ่นเล็กๆขนาดมาตรฐานกระดาษของทางราชการ (A ๔) ในการแบ่งแผนที่ใหญ่เป็นแผ่นย่อยทำให้มีโอกาสปรับปรุงให้การจัดทำผังเมืองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดย

๒.๑ สามารถบรรจุรายละเอียดของพื้นที่เช่นอาคารบ้านเรือน ถนนซอย ลำห้วย ลำธาร รวมทั้งชื่อสถานที่ต่างๆ เหล่านั้นลงในแผนที่ได้ ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีคำอธิบายพื้นที่เป็นรายการประกอบแผนผัง เพราะสามารถอ่านตรวจสอบได้โดยตรงจากรายละเอียดที่ปรากฏในแผนที่แล้ว

๒.๒ สามารถใช้สัญลักษณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินแทนการพิมพ์เป็นสีต่างๆ ได้ ทำให้สะดวกในการที่ประชาชนจะขอถ่ายสำเนาไปได้และประหยัดเวลาในการจัดทำเอกสารเพื่อเสนอประกอบการพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆ (ไม่ต้องระบายสีด้วยมือจำนวนมากๆ) และประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์อย่างเห็นได้ชัด

๒.๓ สามารถรวมรายการของผังเมืองที่แยกกันระหว่างแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินกับแผนผังระบบคมนาคมขนส่งเป็นแผนที่ ๒ แผ่นใหญ่ ให้มารวมกันในแผ่นเดียวในรูปของแผนที่ย่อยได้

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบกฎกระทรวงใหม่นี้ นอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อทางราชการในการปฏิบัติงานแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผังทั้งโดยประชาชนในเขตผังเมืองรวม และทั้งโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในประการต่างๆ คือ

(ก) แผนผังที่มีรายละเอียดมากย่อมสะดวกต่อประชาชนที่จะอ่านตรวจสอบได้โดยตรงจากแผนผังว่าทรัพย์สินที่ดินของตนอยู่ที่ใด มีข้อกำหนดเป็นการใช้ประโยชน์ประเภทใด ถูกกำหนดเป็นเขตถนนตามผังเมืองหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรายละเอียดที่แจ้งชัดในแผนผังสามารถใช้วัดตรวจสอบได้ง่ายจากจุดที่ดินคุ้นเคยรู้จัก

(ข) แผนผังที่มีรายละเอียดมากย่อมสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้บังคับผังเมืองสามารถตรวจสอบกำหนดขอบเขตบริเวณกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองได้อย่างถูกต้องชัดเจน และสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการกำหนดระวางแนวเขตถนนที่จะตัดใหม่หรือถนนที่ขยายได้ โดยไม่ต้องขอให้หน่วยงานจากส่วนกลาง (สำนักผังเมือง) ช่วยพิจารณาหรือปักผังให้

(ค) สามารถจัดทำสำเนาได้ง่ายไม่จำกัดจำนวน เพราะกระดาษแผนผังเป็นขนาดมาตรฐานและมีสีเดียว

(ง) สามารถเก็บรักษาหรือใช้ตรวจสอบดูได้ง่าย เพราะเย็บรวมเป็นเล่มขนาดมาตรฐาน ไม่ต้องคลี่เพื่อดูและพับเก็บซึ่งไม่สะดวก

ความไม่สะดวกที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกระทรวงมีเพียงว่าต้องเปลี่ยนขนาดของเล่มหนังสือราชกิจจานุเบกษาจากขนาดเดิม (A ๕) เป็นขนาด A ๔ และผู้ที่ต้องการดูแผนที่ต่อเนื่องกันให้ครบทั้งเมืองเป็นแผ่นเดียว ความไม่สะดวกนี้มีได้เป็นผลเสียสำคัญแต่อย่างใดเมื่อเปรียบเทียบกับผลดีที่เกิดขึ้นดังกล่าว

สำนักผังเมืองได้จัดทำตัวอย่างรูปแบบกฎกระทรวงใหม่เพื่อประกอบการพิจารณาโดยใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ผังเมืองรวมชุมชนมาตาปุดจังหวัดระยองเป็นรูปแบบเปรียบเทียบ โดยตัดตอนเฉพาะบางส่วนเพื่อแสดงให้เห็นแนวความคิด และได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว คณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบในหลักการ สำหรับรูปแบบกฎกระทรวงให้หาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่ารูปแบบใหม่ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนี้ประกอบด้วยแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมและแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้อำนาจประเภทแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค ตามที่

กำหนดในมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว แต่จะไม่มีรายการประกอบแผนผังตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ (๔) เนื่องจากเห็นว่าแผนที่และแผนผังต่างๆ ตามมาตรา ๑๗ (๓) (ก)-(ง) ได้แสดงรายละเอียดไว้ด้วยภาพถ่ายทางอากาศและสัญลักษณ์เป็นตัวอักษรย่อต่างๆ ซึ่งจะมีความชัดเจนมากพอที่จะเข้าใจได้โดยไม่ต้องอ่านรายการประกอบแผนผัง ถ้าหากยังคงมีรายการประกอบแผนผังแนบท้ายแผนที่และแผนผังต่างๆ ดังกล่าวด้วยก็เกรงว่ารายการประกอบแผนผังจะแสดงรายละเอียดที่แตกต่างไปจากภาพถ่ายทางอากาศและสัญลักษณ์ที่เป็นตัวอักษรย่อดังกล่าว เนื่องจากสภาพการตามข้อเท็จจริงอาจเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพในขณะที่ทำแผนที่ทางอากาศไปบ้าง แต่ถ้าหากจะไม่มีรายการประกอบแผนผังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ (๔) ก็เกรงว่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่ารายการประกอบแผนผังต่างๆ นั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖^๒ บังคับให้ต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ (๔)^๓ กฎกระทรวงในรูปแบบใหม่นี้ก็ต้องมีรายการประกอบแผนผังดังกล่าวด้วย มิฉะนั้น จะไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๒. สำหรับบทบัญญัติในกฎกระทรวงตามรูปแบบใหม่นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขรายละเอียดในกฎกระทรวงนั้น ตามหลักการถ้าไม่เป็นการขัดต่อรูปแบบของกฎกระทรวงโดยทั่วไป และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และไม่ขัดแย้งหรือเกินอำนาจที่กฎหมายมอบให้ออกกฎกระทรวงได้บัญญัติไว้แล้วก็ยอมทำได้ แต่การที่สำนักผังเมืองได้เสนอรูปแบบใหม่ของกฎกระทรวงโดยเพียงแต่นำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความใน

^๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^๒ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อเป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณา โดยมีได้มีความประสงค์จะให้ป็นร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ.๒๕๓๑) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ยังมิได้พิจารณาแก้ไขแต่ประการใด เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ ดังกล่าวนั้นยังใช้บังคับเป็นกฎหมายอยู่ ถ้าประสงค์จะปรับปรุงรูปแบบกฎกระทรวงใหม่ก็ควรเสนอเป็นร่างกฎกระทรวง ฉบับใหม่ที่วางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งมาเพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๗๐๒๑ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ เห็นว่า ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ได้กำหนดไว้สูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นนั้นใหม่ หรือ

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๓ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม

บทบัญญัติของมาตรา ๒๗ ดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้ชี้ขาดหรือให้ปฏิบัติอย่างไรต่อไปในกรณีที่ได้นำดำเนินการตามมาตรา ๒๗ (๑) หรือ (๒) แล้วคณะกรรมการดังกล่าวหรือคณะกรรมการชุดใหม่ยังกำหนดราคาค่าทดแทนสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๑ อยู่เช่นเดิม

กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า กรณีที่รัฐมนตรีได้สั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาค่าทดแทนใหม่หรือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่แทนคณะกรรมการชุดเดิมตามมาตรา ๒๗ แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวยังกำหนดราคาค่าทดแทนสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๑ นั้น จะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว ผู้แทนฯ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีที่หารือว่า กรณีที่เป็นปัญหาที่หารือนี้สืบเนื่องจากได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายคลองตัน-หนองงูเห่า และทางแยกเข้าหนองงูเห่า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินในท้องที่เขตพระโขนงและเขตลาดกระบัง

กรุงเทพมหานคร และพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินสาย คลองตัน-หนองงูเห่า และทางแยกเข้าหนองงูเห่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดแนวทาง หลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินเพิ่มเติมจากที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ในท้องที่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับดังกล่าวใช้ได้มี กำหนด ๑๐ ปี ตามข้อ ๗๙^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในระหว่างการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้มี พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกาศใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๙^๒

^๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๗๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปีในระหว่างเวลาที่ พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ และหมวด ๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่ บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้

(หมายเหตุ ข้อ ๗๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ฯ ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่มีบทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พระราชกฤษฎีกา กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้าง โดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับ พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์)

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทาง พิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระ ราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้ เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของ หน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภา ท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรค สอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการ กำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑(๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้

และมาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลที่ระบุไว้ตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงได้มีคำสั่งที่ ๗๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกทางหลวงตัดผ่านเฉพาะในท้องที่เขตบางกะปิ^๔ คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วมีมติโดยเสียงข้างมาก ๔ ต่อ ๑ (ผู้แทนกรมทางหลวง) ให้กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์เฉพาะที่ดินที่ถูกเขตทางหลวงสายคลองตัน-หนองจอกในท้องที่แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร โดยมีเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติว่าราคาที่ดินจะต้องกำหนดเท่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติ

แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นมิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง และให้นำมาตรา ๙ วรรคสามและวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๔ คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งที่ ๗๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๑ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนประกอบด้วย

๑. ผู้อำนวยการเขตบางกะปิ
๒. เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกะปิ
๓. ประธานสภากรุงเทพมหานครหรือผู้แทน
๔. ประธานสภาเขตบางกะปิหรือผู้แทน
๕. หัวหน้าฝ่ายจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและนิติการ เขตการทางกรุงเทพ (กรมทางหลวง)

กรรมในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และการกำหนดราคาที่ดินโดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ เป็นการกำหนดราคาที่เป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินและแก่สังคม ด้วย กรมทางหลวงเห็นว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นนั้นใหม่ตามมาตรา ๒๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งรัฐมนตรีได้สั่งการดังกล่าวแล้ว และคณะกรรมการได้พิจารณาทบทวนการกำหนดราคาแล้วมีมติด้วยเสียงข้างมาก ๔ ใน ๕ ยืนยันมติเดิมที่ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ กรมทางหลวงเห็นว่า (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงคมนาคม ที่ นร ๐๖๐๑/๖๕๖ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๑ ว่า ในกรณีที่การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงการกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องถือเอาราคาของ

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดเฉพาะแล้วให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

อสังหาริมทรัพย์และสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา กรมทางหลวงจึงเสนอให้รัฐมนตรีฯ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของทรัพย์สินขึ้นใหม่ตามมาตรา ๒๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และรัฐมนตรีฯ ได้มีคำสั่งที่ ๕๗/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๒ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่^๖ ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม ในการพิจารณาของคณะกรรมการชุดใหม่ ผู้แทนกรมทางหลวงได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ที่ว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ควรใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในปีที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ แต่กรรมการอื่น ๆ ไม่เห็นชอบด้วย และมีมติว่ากรณีนี้ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินต้องใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมปัจจุบันเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐^๗ ไว้ว่า กรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงขึ้นใช้บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้นยังไม่สิ้นอายุถ้าเป็นการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ และมาตรา ๒๑ กล่าวคือ ในการกำหนดราคาที่ดินตามมาตรา ๙ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติให้ถือเอาราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ก็จะต้องพิจารณาตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ

^๖ คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่ง ที่ ๕๗/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๒ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนประกอบด้วย

๑. ปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้แทน
๒. เจ้าหน้าที่ที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกะปิ
๓. ประธานสภากรุงเทพมหานครหรือผู้แทน
๔. ประธานสภาเขตบางกะปิหรือผู้แทน
๕. หัวหน้าฝ่ายกฎหมายและกรรมสิทธิ์ที่ดิน เขตการทางกรุงเทพ (กรมทางหลวง)

^๗ บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๖๕๕ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ดังกล่าวข้างต้น และคำชี้แจงของผู้แทนฯ แล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาของ อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ นั้น มาตรา ๙ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่าถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติใน ห้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็อยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อ ประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และเหตุและวัตถุประสงค์ ของการเวนคืน สำหรับราคาที่ดินให้กำหนดโดยถือราคาตามราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตี ราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่หรือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ด้วยว่า ในกรณีที่ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดแนวทางหลวงขึ้นใช้บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้นยังไม่สิ้นอายุ การกำหนดเงินค่าทดแทนตาม มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะต้องถือเอา ราคาของอสังหาริมทรัพย์และสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้ บังคับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ จะต้องเวนคืนและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๙ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนและ คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๓ เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของ อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจึงต้องพิจารณา ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติและตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๒) ประกอบกันด้วย เพราะความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ วางระเบียบปฏิบัติเพื่อให้กระทรวงทบวง กรมถือปฏิบัติว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น^๔

^๔ มติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา ที่ น.๑๑๓๑๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒

สำหรับกรณีนี้หรือ ถ้ารัฐมนตรีฯ เห็นว่าเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๑(๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เพราะคณะกรรมการมิได้กำหนดเงินค่าทดแทนตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงฯ ใช้บังคับตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) รัฐมนตรีฯ ก็มีอำนาจสั่งการตามมาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาหรือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิมได้อีกจนกว่าคณะกรรมการจะได้กำหนดราคาให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยถือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่๒) ประกอบด้วย หนึ่ง ในการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่สมควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดเดิม ซึ่งอาจทำได้โดยการประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดที่แต่งตั้งผู้แทนเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดใหม่นั้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๒

เรื่องเสรีจที่ ๔๐๘/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การออกพระราชบัญญัติโอนที่วัดให้แก่ราษฎรตามมาตรา ๓๔

แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๔๐๑/๘๐๒๗ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายยะโกะ สติ กับพวก ราษฎรหมู่ที่ ๘ ตำบลโคกโพธิ์ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ร้องเรียนขอความเป็นธรรม เกี่ยวกับที่ดินซึ่งทางราชการไม่ออก น.ส.๓ ก. ให้ เนื่องจากเห็นว่าอาจเป็นที่วัดร้าง ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีหลักฐานสนับสนุนว่าที่ดินพิพาทเป็นวัดตะเคียน (ร้าง) ดังนี้

๑. พยานเอกสาร

- ทะเบียนวัดตะเคียน (ร้าง) มีเนื้อที่ ๘๐ ไร่ แต่ไม่ได้ระบุขอบเขตที่แน่นอน
- ส.ค. ๑ ของราษฎรข้างเคียง จำนวน ๒ ราย ซึ่งแจ้งเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๘ คือ นายเชื่อน ส.ค.๑ เลขที่ ๗๑/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๙๘ ระบุที่ดินของตนทางทิศเหนือ ติดวัด และของนางตีเมาะ ส.ค.๑ เลขที่ ๔๐๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ระบุที่ดินของตนด้านทิศตะวันออกติดโคกวัด

๒. พยานวัตถุ

- เสารูปหงส์ (มีทั้งตัวหงส์และเสารูป) เป็นสัญลักษณ์ของวัดทางภาคใต้ โดยทั่วไป

๓. พยานบุคคล

- มีเจ้าคณะอำเภอโคกโพธิ์ เจ้าคณะอำเภอสะบ้าย้อย ๒ รูป และราษฎร จำนวน ๓๗ คนยืนยันว่า มีวัด โคกวัด หรือวัดตะเคียน (ร้าง) จริง

จากพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นมูลเหตุให้เชื่อว่าที่ดินพิพาทเป็นวัดร้างมาก่อน แต่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินอยู่ในปัจจุบันโต้แย้งว่ามีใช้ที่วัดร้าง ในปัญหาดังกล่าวนี้นายกรัฐมนตรี (พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์) ได้มีหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๑๐๐๕/๑๒๙๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ แจ้งกรมการศาสนาว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า วิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ คือ การออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินดังกล่าว ให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในปัจจุบันตามนัยมาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และสั่งให้กรมการศาสนาดำเนินการเพื่อตรวจสอบหาแนวเขตของที่ดินและ

^๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

จัดทำแผนที่วัดร้างดังกล่าวเพื่อจะดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป โดยให้เหตุผลว่า เพื่อผลทางด้านความมั่นคงและการปกครอง กรมการศาสนาได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการร่วมกับทางจังหวัดปัตตานีแล้ว จังหวัดปัตตานีได้มีหนังสือ ลับ ที่ ปน ๐๐๓๐/๑๓๕ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๒ แจ้งว่า สำนักงานที่ดินอำเภอโคกโพธิ์ได้ตรวจสอบแล้วไม่มีผู้ใดชี้แนวเขตที่ดินวัดตะเคียน (ร้าง) ได้ เนื่องจากสภาพตามธรรมชาติของที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจนไม่มีสิ่งใดปรากฏให้เป็นเครื่องรำลึกจำได้หมายรู้ถึงแนวเขตของที่ดิน จึงไม่อาจจัดทำแผนที่ที่ดินวัดตะเคียน (ร้าง) ขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงานที่ดินอำเภอโคกโพธิ์ได้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินและจัดทำแผนที่ที่ดินที่มีข้อโต้แย้งซึ่งนายอำเภอท้องที่มีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าเป็นที่ดินวัดตะเคียน (ร้าง) และราษฎรผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์โต้แย้งว่ามีใช้ที่ดินวัดตะเคียน (ร้าง) และร้องเรียนขอให้ทางราชการพิจารณาออก น.ส.๓ ก. ขึ้นไว้ ที่ดินดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ ๔๔ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา จังหวัดได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง ในการนี้จังหวัดพิจารณาเห็นว่า เมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีตกลงใจจะแก้ปัญหาการโต้แย้งด้วยการออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ตามนัยมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว แผนที่ดังกล่าวอาจใช้เป็นแผนที่แสดงที่ดินที่โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ทำร้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาการเมืองและการปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบหาแนวเขตของที่ดินและจัดทำแผนที่วัดร้างขึ้นใหม่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแตกตื่นและโต้แย้งคัดค้านในหมู่ประชาชนขึ้นได้โดยง่าย

กรมการศาสนาจึงขอหารือว่า

๑. จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะดำเนินการออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินพิพาทให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินอยู่ในปัจจุบันตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้หรือไม่

๒. แผนที่ที่ดินที่มีข้อโต้แย้งที่จังหวัดปัตตานีแจ้งกรมการศาสนาตามหนังสือจังหวัดปัตตานี ลับ ที่ ปน ๐๐๓๐/๑๓๕ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๒ นั้น สามารถใช้เป็นแผนที่แสดงเขตที่ดินประกอบร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินพิพาทดังกล่าวให้แก่ราษฎรได้หรือไม่

๓. แผนที่ดังกล่าวตามข้อ ๒ ระบุเนื้อที่ประมาณ ๔๔ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา แต่มีราษฎรครอบครองอยู่หลายราย ในการยกร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินนั้นต้องระบุลงไปว่า โอนที่วัดตะเคียน (ร้าง) ให้แก่ราษฎรรายใด เนื้อที่เท่าใด แผนที่แสดงอาณาเขตแต่ละราย หรือว่าระบุเพียงรวม ๆ ว่า โอนที่วัดตะเคียน (ร้าง) เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินในปัจจุบันและใช้แผนที่แสดงอาณาเขตรวมเนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา) ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และผู้แทนกรมธนารักษ์ แล้ว ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พยานเอกสาร

ที่สนับสนุนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่วัดตะเคียน (ร้าง) อันได้แก่ทะเบียนวัดตะเคียน (ร้าง) นั้น ไม่ปรากฏแนวเขตที่ดิน และพยานวัตถุอันได้แก่เสาธงรูปหงส์ปัจจุบันได้สูญหายไปแล้ว ส่วนพยานบุคคลที่ยืนยันว่ามีวัดตะเคียน (ร้าง) นั้น พยานบุคคลดังกล่าวก็เพียงแต่ได้รับฟังจากคำบอกเล่า และเชื่อว่าเป็นเช่นนั้นจริง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงมีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาประการที่หนึ่ง โดยที่ปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นที่วัดตะเคียน(ร้าง) จริงหรือไม่นั้น ตามหนังสือหารือและเอกสารหลักฐานที่กรมการศาสนาส่งมาประกอบการพิจารณาและคำชี้แจงของผู้แทนกรมการศาสนาที่ชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้เป็นที่ยุติว่าที่ดินพิพาทเป็นที่วัดตะเคียน (ร้าง) จริงหรือไม่ และราษฎรผู้ครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวก็ได้แย้งว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินวัดตะเคียน (ร้าง) แต่เป็นที่ดินซึ่งราษฎรดังกล่าวได้ครอบครองทำประโยชน์โดยมีหลักฐานการครอบครอง (ส.ค.๑) มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ และขณะนี้กำลังขออนุญาต น.ส.๓ ก. ดังนั้น หากกรมการศาสนามีพยานหลักฐานยืนยันได้ชัดแจ้งว่าที่ดินพิพาทเป็นที่วัดตะเคียน (ร้าง) จริง กรมการศาสนาก็สามารถดำเนินการออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่ถ้ากรมการศาสนายืนยันไม่ได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่วัดตะเคียน (ร้าง) กรมที่ดินก็มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะออก น.ส.๓ ก. ให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าวได้หากอยู่ในหลักเกณฑ์ว่าด้วยการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับปัญหาประการที่สองเห็นว่าถ้าแผนที่แสดงเขตที่ดินพิพาทที่จังหวัดปัตตานีแจ้งกรมการศาสนานั้นเป็นแผนที่แสดงเขตที่ดินที่กรมการศาสนายืนยันได้ว่าเป็นที่วัดตะเคียน (ร้าง) และเป็นแผนที่แสดงเขตที่ดินที่มีแนวเขตถูกต้อง แผนที่ดังกล่าวก็ใช้เป็นแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติโอนที่ดินตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้

สำหรับปัญหาประการที่สาม เห็นว่า ในการยกร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่ราษฎรนั้น ตามแบบพระราชบัญญัติที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับในกรณีเช่นนี้จะระบุไว้ชัดเจนว่าให้โอนที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ จำนวนเนื้อที่ที่จะโอนให้แก่ผู้รับโอนแต่ละราย และชื่อผู้รับโอนโดยมีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติแสดงเขตที่ดินที่จะโอนและมีเหตุผลในการโอนที่ดินให้แก่ผู้รับโอนแต่ละรายด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๒

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
ในการชักลากไม้ออกจากเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๗/๓๙๑๕๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้รับรายงานจากป่าไม้เขตสุราษฎร์ธานีว่า จากการสำรวจความเสียหายเนื่องจากพายุโซนร้อนเกย์พบว่า ป่าสงวนแห่งชาติป่ารับร่อ-สมุย อำเภอปะทิว อำเภอท่าแซะ และอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ซึ่งมีเนื้อที่ป่าตามสภาพ จำนวนทั้งสิ้น ๔๖๗,๓๘๗ ไร่ ได้รับความเสียหายประมาณร้อยละ ๙๐ ของเนื้อที่ป่าทั้งหมด และขณะนี้ฝนฤดูแล้งมีไฟป่าเกิดขึ้นเป็นประจำ หากปล่อยไม้ที่โค่นล้มจำนวนมากไว้โดยไม่ดำเนินการชักลากออกมา ไม้ดังกล่าวจะได้รับความเสียหายโดยรัฐไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทน ประกอบกับขณะนี้ราษฎรในท้องที่ที่ได้รับภัยจากลมพายุดังกล่าวประสบปัญหาการขาดแคลนไม้ที่จะใช้ในการซ่อมแซมและก่อสร้างที่อยู่อาศัย จึงสมควรให้มีการนำไม้ดังกล่าวออกมาใช้ประโยชน์โดยด่วน อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวบางส่วนได้กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอุทยานเสด็จในกรมกรมหลวงชุมพร ดังนั้น กรมป่าไม้จึงหารือข้อกฎหมายว่า หากกรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำไม้ที่โค่นล้มเสียหายเนื่องจากลมพายุดังกล่าวออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อป้องกันความเสียหายที่ถึงบังเกิดแล้วดำเนินการปลูกป่าทดแทนจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถทำได้ จะสมควรดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว เห็นว่า ในปัญหาตามข้อเท็จจริงที่กรมป่าไม้หารือที่ว่า หากพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และในขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็ถูกกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และถ้าหากในพื้นที่ดังกล่าวมีไม้โค่นล้มเสียหายอันเกิดจากพายุโซนร้อนเกย์เป็นจำนวนมาก กรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้

^๑ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

ชักลากไม้ที่โคนลัมดังกล่าวออกจากพื้นที่ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ มาตรา ๑๖ ตริ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ หรือเป็นกรณีของการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีบทบัญญัติมาตรา ๑๙ ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้ในการที่จะสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่า มีไม้โค่นล้มอันเกิดจากพายุโซนร้อนเกย์เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้อาจทำให้เกิดไฟป่าขึ้นได้ อธิบดีกรมป่าไม้ก็ย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ ในการที่จะสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ชักลากไม้ที่โคนลัมออกจากพื้นที่ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอธิบดีกรมป่าไม้จะมีอำนาจในการสั่งชักลากไม้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ ดังกล่าว แต่กรณีอาจมีปัญหาว่า การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้โดยเฉพาะ ดังเช่นกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๓^๓ ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านอกจากการเข้าไปของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดเพื่อการปฏิบัติการตามหน้าที่ ประกอบ

^๒ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๓ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓

มาตรา ๒๓ นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กับมาตรา ๓๓ (๓)^๔ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในกิจการอันถึงกระทำให้ประโยชน์ในการบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อกระทำการในอันที่จะบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้เช่นกัน นอกจากนี้ ความในมาตรา ๒๓ นั้นเองก็บัญญัติอนุญาตให้เจ้าพนักงานอื่น (ซึ่งมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ) เข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ได้ด้วย สำหรับมาตรา ๒๔^๕ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัด โคน แ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่นนั้น กรณีก็เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับป้องกันมิให้มีการตัดโค่นหรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น ๆ ที่ยังมีลักษณะเป็นต้นเท่านั้น เพราะหากมาตรา ๒๔ ดังกล่าวต้องการให้หมายรวมถึงไม้ที่ได้ตัดโค่นหรือทำลายลงแล้ว ก็จะต้องระบุไว้ชัดแจ้ง ดังเช่นในกรณีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งบัญญัติข้อห้ามในการตัดโค่นหรือทำลายโดยให้รวมถึงไม้ที่เป็นต้น กอ หรือส่วนต่าง ๆ ของไม้^๖ แต่ตาม

^๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๓๓ คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในเรื่องต่อไปนี้

๑. การ

๒. การ

(๓) กิจการอันถึงกระทำให้ประโยชน์ในการบำรุงและรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์

๑. การ

๒. การ

^๕ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

^๖ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. การ

๒. การ

(๒) “ไม้” หมายความว่า ไม้สักและไม้อื่นทุกชนิดที่เป็นต้น เป็นกอเป็นเถา รวมตลอดถึงไม้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ไม้ไผ่ทุกชนิด ปาล์ม หวายตลอดจนราก ปุ่ม ตอ เศษ ปลาย และกิ่งของสิ่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะถูกตัดทอน เลื่อยผ่า ถาก ขุด หรือกระทำโดยประการอื่นใด

๑. การ

๒. การ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. การ

๒. การ

ข้อเท็จจริงในข้อหาหรือของกรมป่าไม้^๓ กรณีมิใช่เป็นการตัดโค่นหรือทำลายต้นไม้ แต่เป็นการชักลากไม้ที่โคนล้มเสียหายอันเกิดจากพายุโซนร้อนเกย์เท่านั้น และถ้าปรากฏว่าไม้เหล่านั้นได้โคนล้มเสียหายและไม่มีลักษณะเป็นต้นไม้อีกต่อไปแล้ว ก็ไม่อยู่ในข้อห้ามของมาตรา ๒๔ ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า การที่อธิบดีกรมป่าไม้จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ นั้น ย่อมไม่เป็นการขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เพราะพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มิได้มีบทบัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง อีกทั้งการใช้อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลรักษาและบำรุงป่าตามเจตนารมณ์ของการใช้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ดังกล่าวจะสามารถกระทำได้นี้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มิได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการใช้บังคับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ โดยตรงด้วย กล่าวคืออธิบดีกรมป่าไม้จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ในลักษณะที่เป็นการทำลายหรือก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์ป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าวมิได้

สำหรับในปัญหาต่อไปที่ว่า หากกรมป่าไม้มีอำนาจชักลากไม้ออกจากพื้นที่ๆ ได้แล้ว จะทำการปลูกป่าทดแทนในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่นั้น ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ที่เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า^๔ แม้ว่าพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ จะไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจโดยตรงแก่อธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปลูกป่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามการปลูกป่าในเขต

“ไม้” หมายความว่า ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น กอ หรือเถา ไม่ว่ายังยืนต้นหรือล้มลงแล้ว และหมายความรวมถึง ราก ปุ่ม ตอ หน่อ กิ่ง ตา หัว เหง้าเศษ ปลาย หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของไม้ ไม่ว่าจะถูกตัด ฟัน เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุดหรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) “ไม้” หมายความว่ารวมถึง พันธุ์ไม้ทุกชนิดทั้งที่เป็นต้น เป็นกอ เป็นเถาตลอดจนส่วนต่าง ๆ ของไม้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงป่าหรือการปลูกสร้างสวนป่าในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ปัญหาตามมาตรา ๖ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม

รักษาพันธุ์สัตว์ป่า ดังนั้น ถ้าเป็นการปลูกป่าในลักษณะที่ไม่ขัดต่อข้อห้ามตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว กรมป่าไม้ย่อมมีอำนาจกระทำได้เพื่อเป็นการรักษาสัตว์ป่าและรักษาความงามตามธรรมชาติสมดังเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (กรณีการกำหนดราคาที่ดินโดยอาศัยราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม)

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท๕๕๐๖/๔๓๐๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การก่อสร้างทางพิเศษในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวางเขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑

การดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะเวนคืน เพื่อพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และถ้าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด ก็ให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวสามารถทำสัญญาซื้อขายกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยตามจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้เพื่อขอรับเงินค่าทดแทนไปก่อน โดยขอสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๙ ๗๗

๗๗

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๙

๗๗

๗๗

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้กำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์โดยถือราคาตามบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ราคาของกรมที่ดิน) พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๔ เพราะมีราคาสูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ราคาของกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเป็นราคาในปีเดียวกันกับประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ และตรงกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ใช้ใช้ราคาในปีประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ต่อมาคณะอนุกรรมการประจำกรุงเทพมหานครได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ แก้ไขแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร เพราะแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ที่ประกาศไว้เดิมไม่สมบูรณ์และผิดพลาดคลาดเคลื่อน โดยประกาศเปลี่ยนแปลงแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ที่ประกาศไว้เดิมเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ จำนวนหลายโซน หลายบล็อก

มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใด ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑(๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้รับคำร้องเรียนจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จำนวนหลายรายขอให้ใช้แผนที่และบัญชีกำหนดค่าทดแทนที่ประกาศใช้ใหม่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน โดยเฉพาะในโซน ๐๑ บล็อก เอ ซึ่งตามแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ที่ประกาศไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นที่ดินติดถนนเลียบบคลองประปาราคาตารางวาละ ๒๕,๐๐๐.-บาท แต่ตามบัญชีที่คณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานครประกาศใหม่ว่าเป็นที่ดินติดถนนพระรามที่ ๖ ราคาตารางวาละ ๕๐,๐๐๐.-บาท ซึ่งความจริงบริเวณดังกล่าวไม่ใช่ถนนเลียบบคลองประปา แต่เป็นถนนพระรามที่ ๖ มาแต่เดิม คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ จึงได้หารือกรมที่ดินว่าแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ที่ประกาศเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ มีผลย้อนหลังหรือไม่ กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท๐๗๑๔/๑๙๖๘๓ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๒ แจ้งว่า บัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ประกาศเป็นต้นไป ไม่มีผลย้อนหลังในการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เพื่อใช้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอให้พิจารณาเงินค่าทดแทนโดยใช้บัญชีตามที่คณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานครประกาศและมีความเห็นในเบื้องต้นว่าบัญชีที่ประกาศไว้เดิมไม่สมบูรณ์ ผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง เพราะตามข้อเท็จจริงบริเวณโซน ๐๑ บล็อก เอ เป็นถนนพระรามที่ ๖ มาตั้งแต่ต้น เป็นความผิดของทางราชการที่ประกาศบัญชีผิด ซึ่งราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวน่าจะเป็นตามที่ประกาศใหม่ตั้งแต่ต้น ฉะนั้น เพื่อความรอบคอบและเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป จึงมีมติให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือในปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครประกาศเมื่อ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โดยประธานคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร จะมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ อันเป็นวันประกาศใช้แผนที่และบัญชีกำหนดทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในกรุงเทพมหานครซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร และกรมที่ดินแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่า การที่บัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ฉบับลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้ที่ดินในโซน ๐๑ บล็อก เอ เป็นที่ดินที่อยู่ติดถนนเลียบบคลองประปา และประเมินราคาตารางวาละ ๒๕,๐๐๐ บาท นั้น เป็นการกำหนดราคาโดยถือตามระวางโฉนดที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งระบุว่าเป็นที่ดินอยู่ติดถนนเลียบบคลองประปา สำหรับเหตุผลที่กรุงเทพมหานครได้มีประกาศลง

วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ แก้ไขแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ฯ ก็เพราะเห็นว่าบัญชีที่กำหนดไว้เดิมนั้นไม่สมบูรณ์และผิดพลาดคลาดเคลื่อน เพราะในปัจจุบันถนนเลียบบคลองประปาดังกล่าวได้รับการปรับปรุงขยายพื้นที่ถนนและถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของถนนพระรามที่ ๖ ด้วยโดยแต่เดิมนั้นถนนพระรามที่ ๖ จะสิ้นสุดลงที่แยกถนนนครไชยศรี บริเวณหน้าโรงกรองน้ำสามเสน สำหรับถนนช่วงต่อจากแยกถนนนครไชยศรี คูขนานไปกับคลองประปาจนถึงถนนเตชะวนิชใกล้ตลาดบางซื่อ นั้น ได้มีการเรียกขานชื่อเป็นถนนพระรามที่ ๖ โดยกรุงเทพมหานครได้ติดตั้งป้ายชื่อถนนพระรามที่ ๖ ตามช่วงต่างๆ คือ บริเวณแยกถนนประดิพัทธ์เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ บริเวณแยกถนนกำแพงเพชรเมื่อพ.ศ. ๒๕๒๙ และบริเวณแยกถนนเตชะวนิช เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ นอกจากนั้น ตามสำเนาทะเบียนบ้านของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในโซน ๐๑ บล็อกเอ ที่เป็นปัญหาตามที่มีการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ส่งมาประกอบการพิจารณา ก็ระบุชื่อเป็นถนนพระรามที่ ๖ เช่นกัน ส่วนผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงว่า การที่กรมที่ดินได้มีหนังสือตอบข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยว่า ประกาศฯ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ไม่มีผลย้อนหลังนั้น หมายความว่า การเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับการประเมินทุนทรัพย์ในกรณีนี้แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประเด็น

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่ เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ไม่ให้ถือว่าราคาสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

จึงมีใช้อยู่ที่ว่า ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒^๖ จะมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ อันเป็นวันใช้บังคับตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมฉบับลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้หรือไม่ แต่น่าจะเป็นว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ (ตามมาตรา ๙) ได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอาศัยบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดินตามราคาตลาดเพื่อใช้เป็นทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นเกณฑ์คำนวณในการกำหนดเงินค่าทดแทน แต่ต่อมาปรากฏว่ากรุงเทพมหานครได้ออกประกาศแก้ไขการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในพื้นที่บางส่วนเสียใหม่ โดยมีเหตุผลว่า จำนวนทุนทรัพย์ในบางพื้นที่ที่กำหนดไว้นั้นไม่สมบูรณ์และผิดพลาดคลาดเคลื่อน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ (ตามมาตรา ๙) และคณะกรรมการพิจารณา

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

๖

ประกาศกรุงเทพมหานคร

เรื่อง การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

ตามที่ประธานคณะกรรมการประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศใช้แผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ นั้น

ปรากฏว่า แผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ บล็อก ๑๔ เอ็น เขตห้วยขวาง และบล็อก ๐๑ เอ ๐๗ ไอ ๐๗ เจ และ ๐๗ คิว เขตพญาไท ที่กำหนดไว้เดิมไม่สมบูรณ์และผิดพลาดคลาดเคลื่อน คณะกรรมการประจำจังหวัดกรุงเทพมหานครจึงได้ประชุมและมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๒ ให้ยกเลิกแผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ บล็อก ๑๔ เอ็น เขตห้วยขวาง และบล็อก ๐๑ เอ ๐๗ ไอ ๐๗ เจ และ ๐๗ คิว เขตพญาไท ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ และให้ใช้แผนที่และบัญชีกำหนดจำนวนทุนทรัพย์บล็อกดังกล่าว ตามที่แนบท้ายประกาศนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๒

ลงชื่อ ตริ ภาณุตานนท์

(นายตริ ภาณุตานนท์)

รองปลัดกรุงเทพมหานคร

รักษาการในตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร

ประธานคณะกรรมการประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร

อุทธรณ์ (ตามมาตรา ๒๕) จะมีอำนาจแก้ไขเกณฑ์การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์เสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและตรงกับประกาศที่กรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ในครั้งนี้ได้หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าวนี้อ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) เห็นว่า ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๒๑^๗ และในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น มาตรา ๙ วรรคสี่^๘ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนจะต้องถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้ถือเอาราคาที่กำหนดไว้เพื่อการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ เนื่องจากเป็นราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ (๒) ซึ่งก็ได้แก่ราคาที่กำหนดไว้ตามบัญชีกำหนดจำนวนราคาที่ดิน ฯลฯ ฉบับลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๐ ที่ให้ใช้แผนที่และบัญชีราคาประเมินที่ดินที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดินได้จัดทำขึ้นทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ การที่กฎหมายกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาไว้หลายประการ ก็เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนสามารถพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในลักษณะต่างๆ เพราะโดยหลักของการเวนคืนนั้น เมื่อรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินของราษฎร รัฐบาลก็ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและแก่สังคม ทั้งนี้ เพราะการเวนคืนย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม อนึ่ง หากพิจารณาประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๒ แล้ว จะเห็นว่า ตามประกาศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลังเพื่อการคำนวณสำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการถือราคาตามจำนวนทุนทรัพย์ที่นำมาคำนวณเงินค่าทดแทนนั้นผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนย่อมมีอำนาจจะแก้ไขจำนวนทุนทรัพย์ดังกล่าวให้ถูกต้องกับความเป็นจริงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ เพราะแม้ว่ามาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนไว้ และการที่มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้กำหนดให้ถือเอาราคาของที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ก็เป็นเพียงเพื่อให้มีเกณฑ์ในการพิจารณาราคาของที่ดินที่แน่นอนเท่านั้น คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนยังสามารถนำปัจจัยอื่นๆ เช่น สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ (๔) และ (๕) มาร่วมในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

^๗ โปรดดูเชิงอรรถ ๕

^๘ โปรดดูเชิงอรรถ ๔

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ตามข้อหาหรือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในเรื่องนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ของกรุงเทพมหานครในครั้งแรกลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้ยอมรับถึงความผิดพลาดนั้นและได้มีการแก้ไขเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ให้ถูกต้องต่อไปแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ (ตามมาตรา ๘) และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ตามมาตรา ๒๕) ก็ย่อมมีอำนาจแก้ไขเกณฑ์การกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและตรงกับประกาศที่กรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ในครั้งหลังนี้ได้

(นายวัฒนา รัตน์วิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๒๒๖๐๙ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดสกลนครได้ส่งเรื่องหรือกรณีสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๗ (หนองคาย) ขอให้จังหวัดพิจารณาทบทวนถึงสถานภาพความรับผิดชอบในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน” ว่าเป็นของหน่วยงานใด ในชั้นแรกนั้นจังหวัดเห็นว่าหนองหานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมงเพราะสถานี่ประมงน้ำจืดสกลนครเป็นผู้ใช้ในกิจการประมง ต่อมาสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๗ (หนองคาย) ได้ทักท้วงว่า “หนองหาน” เป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน น่าจะต้องอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ จังหวัดพิจารณา ทบทวนแล้วเห็นว่า กรมประมงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ เพียงควบคุมการประมงหรือจับสัตว์น้ำเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์แห่งนี้ตกแก่นายอำเภอเมืองสกลนครตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๕ (๑) ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๗ (หนองคาย) จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินประสานงานกับกรมเจ้าท่า และกรมประมงเพื่อพิจารณาชี้ขาดให้ยุติว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน”

กรมที่ดินพิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ที่ดินในบริเวณ “หนองหาน” ปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดเป็นที่หวงห้ามไว้ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

๒. กรมที่ดินได้ประสานงานขอความเห็นกรณีดังกล่าวจากกรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมการปกครองแล้ว ได้รับแจ้งผลการพิจารณาดังนี้

๒.๑ กรมประมงเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ กรมประมงมีอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน” ซึ่งเป็นที่

จับสัตว์น้ำตามกฎหมายประมงด้วยเฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ในการทำประมง การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และที่จับสัตว์น้ำเท่านั้น ส่วนอำนาจในการดูแลรักษา คุ่มครอง ป้องกันในกรณีอื่นนอกจากนี้ กรมประมงไม่มีอำนาจแต่อย่างใด

๒.๒ กรมเจ้าท่าเห็นว่า อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน” เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ถูกลบล้างโดยมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ และเนื่องจากอำนาจของกรมเจ้าท่าครอบคลุมตลอดทั้งแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทะเลภายในอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น จึงรวมไปถึง “หนองหาน” ด้วย

๒.๓ กรมการปกครองเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นพระบรมราชโองการมีมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการประมงฯ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ฯ ใช้บังคับ ไม่เคยปรากฏว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยกฎหมายอื่นอย่างชัดแจ้ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า “หนองหาน” เป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน กรมการอำเภอจึงยังคงมี “อำนาจทั่วไป” ในการดูแลรักษา โดยอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค ส่วนกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีฐานะเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ในที่ดินของรัฐเช่นกัน โดยมีกฎหมายต่างๆ กำหนดไว้หลายฉบับซึ่งล้วนแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้แก่อธิบดีและเจ้าท่าซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจโอนหรือมอบอำนาจต่อไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จึงน่าจะไมขัดต่ออำนาจหน้าที่ทั่วไปของนายอำเภอ

โดยที่ความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวยังแตกต่างกันอยู่ จึงยังไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า “หนองหาน” เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตลอดจนอนุญาตให้ผู้ใดเข้ากระทำด้วยประการใดๆ ในบริเวณดังกล่าว และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อความถูกต้องในทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงคมนาคม(สำนักงาน

ปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้วมีความเห็นว่า ที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนครนี้เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งออกตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ (ซึ่งเป็นที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร) เป็นเขตหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่คือ “ข้าหลวงประจำจังหวัดสกลนคร” ตามนัยมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้จะเห็นได้ว่า การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำนั้นย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปในการประกอบกิจการประมงต่อไป และตามข้อเท็จจริงก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมประมงด้วยว่าประชาชนได้เข้าไปทำการประมงในบริเวณ “หนองหาน” นี้มาโดยตลอดซึ่งทางราชการมิได้หวงห้ามแต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็มีได้มีข้อความตอนใดที่จะแสดงให้เห็นว่าต้องการหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาแผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้าม นับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางตั้งจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

^๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ

ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

^๓ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๓ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดสกลนครเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้

โดยเฉพาะ การที่มีข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการบางอย่างไว้ก็เพียงพอวัตถุประสงค์ในการรักษา สภาพการเป็นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำให้คงอยู่ตลอดไป ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของ พลเมืองได้ใช้ร่วมกัน และเมื่อยังมิได้ถูกถอนสภาพหรือโอนไปใช้เพื่อการอื่นโดยถูกต้องตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ที่ดินบริเวณนี้ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อที่ดินบริเวณ “หนองหาน” นี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้โดยกำหนดวัตถุประสงค์เป็นพิเศษให้ใช้เป็นี่บำรุง พันธุ์สัตว์น้ำเท่านั้น การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณ “หนอง หาน” นี้จึงต้องกระทำไปเพื่อการส่งเสริมหรือรักษาบริเวณนี้ให้คงสภาพเป็นสถานที่สำหรับการ บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำอันจะเป็นประโยชน์แก่กิจการประมงต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว ย่อมจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ กำหนดแนวทางปฏิบัติและการดูแลรักษาบริเวณที่มีการจัดไว้เพื่อประโยชน์แก่การทำการประมง รวมทั้งการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำไว้โดยเฉพาะแล้ว และโดยที่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า กรมประมงได้ ดำเนินการสร้างคันกันน้ำเพื่อให้บริเวณ “หนองหาน” สามารถกักเก็บน้ำได้ในปริมาณที่มากขึ้น กว่าที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ และเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำตามอำนาจหน้าที่ ของกรมประมงในบริเวณดังกล่าวมาแต่ต้น กรมประมงจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา บริเวณ “หนองหาน” ให้เป็นี่สำหรับการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวง ห้ามดังกล่าวข้างต้นภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗^๕ มาตรา ๑๒๑^๖ และมาตรา ๑๒๒^๗ ประกอบกับข้อ ๕๗^๘ แห่งประกาศของ

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อน้ำและโรงทหาร สำนัก ราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๑๗ ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสียและอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซม ตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปิดน้ำฉะนั้น

^๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจตราดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงสภาพตามวัตถุประสงค์ที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้มิให้เสียสาธารณประโยชน์ และมีให้ผู้ใดนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะตัว เมื่อเป็นเช่นนั้น นายอำเภอแห่งท้องที่นั้นจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” นี้อยู่ด้วยเท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรมประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จึงเป็นทั้งของกรมประมงและนายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดูแลรักษาด้วยกันตามขอบเขตและตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ แต่ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” ของหน่วยงานดังกล่าวจะต้องเป็นการดำเนินการไปเพื่อปกป้องรักษาสภาพการใช้ที่ดินบริเวณนี้เพื่อการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำหรือเป็นการกระทำที่มุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ไว้เท่านั้นโดยไม่อาจอนุญาตให้บุคคลใดๆ เข้าไปกระทำการใดๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณนี้เป็นประการอื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้ หรือเป็นการขัดขวางต่อสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้แต่อย่างใด

สำหรับกรณีของกรมเจ้าทำน้นมาตรา ๑๑๗^๙ และมาตรา ๑๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติให้กรมเจ้าทำน้นเป็นผู้ดูแล

มาตรา ๑๒๑ ที่น้ำอันเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจตรารักษาป้องกันมิให้พืชพันธุ์สัตว์น้ำสูญไป

^๙ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเอากันเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว

^{๑๐} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๕๗ ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

^{๑๑} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าทำน้น

^{๑๒} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๘ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทั้งหิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูล ใดๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของ

รักษาทางน้ำและแหล่งน้ำต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมดูแลกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับทางน้ำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่เมื่อบริเวณ “หนองหาน” เป็นที่สงวนหวงห้ามที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำโดยเฉพาะ โดยมีการกำหนดขอบเขตของบริเวณนี้ไว้แน่นอน ประกอบกับในขณะนี้ยังไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการใช้บริเวณ “หนองหาน” ในกิจการที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ฉะนั้น กรมเจ้าท่าจึงไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๓

ประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นขึ้นหรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

เรื่อง

อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ แลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช ๒๕๑๘) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๒

ผู้ทำ

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พุทธศักราช ๒๕๑๘ ทวิ มาตรา ๔, ๓๐, ๓๖ ทวิ (การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) (การจัดที่ดิน) (แลกเปลี่ยน) (กรรมสิทธิ์) (อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนได้หรือไม่เพียงใด

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

ตามมาตรา ๓๖ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ดิน ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะต้องใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกรหรือบุคคลอื่นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ เท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดิน ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนไว้ด้วย ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน และถึงแม้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะใช้วิธีซื้อที่ดินของเอกชน โดยเปิดโอกาสให้เอกชนซื้อที่ดินแปลงอื่นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า ก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกันเพราะข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ปรากฏว่าเอกชนประสงค์จะได้ที่ดินไว้ใช้เป็นที่ทำกินต่อไป โดยมีได้ใช้

^๑ แหล่งที่มา : http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคห้า

บันทึก

เรื่อง การทำไม้ยืนต้นตายที่มีใช้ตายเองตามธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

กรมป่าไม้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๐๓/๔๒๓๑๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๐๓/๒๑๘๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๒ กรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอทำไม้ยืนต้นตายในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแม่ น้ำยวมฝั่งขวา จังหวัดแม่ฮ่องสอน และลุ่มน้ำปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ว่า ไม่อาจพิจารณาให้ได้เพราะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๒๔^๑ เรื่องนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเรื่องเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วมีบัญชาว่า “ขอให้หารือกับกฤษฎีกาว่าจะทำได้อย่างไร” กรมป่าไม้จึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้ แล้วเห็นว่า

ข้อเท็จจริงตามข้อหารือซึ่งปรากฏตามเอกสารของกรมป่าไม้ที่ส่งมาประกอบการพิจารณามีว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ส่งให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบในบริเวณพื้นที่ป่าแม่ น้ำยวมฝั่งขวาและป่าลุ่มน้ำปาย พบว่ามีไม้ยืนต้นตายที่มีใช้ตายเองตามธรรมชาติอยู่เป็นหย่อมๆ เนื่องจากมีราษฎรบุกรุกแผ้วถางทำเป็นที่ทำกินก่อนที่จะประกาศเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๘,๗๐๐ ต้น ซึ่ง อ.อ.ป. เห็นว่าไม้ยืนต้นตายเหล่านี้ได้เริ่มผุเสื่อมไปตามธรรมชาติสมควรเร่งรัดให้มีการทำไม้ออกเป็นสินค้าโดยเร็วเพื่อบรรเทาการขาดแคลนไม้ จึงได้เสนอขอให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาต แต่กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า บริเวณพื้นที่ที่ อ.อ.ป. ขออนุญาตนั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงไม่อาจอนุญาตให้ได้เพราะเป็นการขัดกับมาตรา ๒๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ และรอง

^๑ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๔ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครองยึดถือที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลาย ตัดไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนองบึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง หรือเป็นพิษต่อสัตว์ป่า

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายยุทธิ สาริกฤติ) ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีข้อสังเกตว่า ในกรณีนี้น่าจะให้กรมป่าไม้พิจารณาว่า กรมป่าไม้เองจะทำได้หรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงสั่งการให้กรมป่าไม้หาหรือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนด “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ซึ่งปรากฏตามความในมาตรา ๑๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ ตอนหนึ่งว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา.....บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าคือมุ่งที่จะให้เป็นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติอย่างปลอดภัยของสัตว์ป่าโดยปราศจากการรบกวนของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๓^๔ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ฯ เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนั้น การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่มีอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายหรือเป็นการรบกวนสัตว์ป่า ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๒๔^๕ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปครอบครอง ยึดถือที่ดิน หรือตัด โคน แผลวถาง เผา ทำลาย ตัดไม้ หรือพฤษชาติอื่น ฯลฯ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลอื่นใดเข้าไปตัดโค่นไม้ดังกล่าวได้ แต่ในขณะเดียวกันกลับมีบทห้ามไว้อย่างชัดเจน กรมป่าไม้จึงไม่อาจอนุญาตให้ อ.อ.ป. เข้าไปทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหว่าในกรณีนี้กรมป่าไม้จะสามารถดำเนินการทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้เองหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ว่าตามข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ไม้ที่กรมป่าไม้ประสงค์จะตัดโค่นนั้นเป็นไม้ยืนต้นตาย

^๓ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๓ นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ซึ่งหากปล่อยไว้จะไม่เป็นประโยชน์แก่การบำรุงรักษาป่าหรืออาจทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การอยู่อาศัยของสัตว์ป่า แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจกรมป่าไม้หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับไม้ดังกล่าวได้ กรณีแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้ส่วนราชการหรือบุคคลอื่นได้เข้าไปดำเนินการในลักษณะต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือควบคุมดูแล รักษาหรือบำรุงป่าได้ (มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐)^๖ หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติหรือเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ (มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙)^๗ หนึ่ง ข้อเท็จจริงตาม

^๖ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรมหรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ได้

มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ย่นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม่วางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดินหิน กรวด หรือทราย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหายหรือไร้ประโยชน์

มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทาง

ข้อหาหรือของกรมป่าไม้ในกรณีนี้ แตกต่างไปจากกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในการชักลากไม้ออกจากเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า^๙ เพราะกรณีดังกล่าวพื้นที่ที่เป็นปัญหา เป็นพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าสงวนแห่งชาติในขณะเดียวกัน และสภาพป่าได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากจากพายุโซนร้อนเกย์ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า กรณีมิใช่การตัด โคน หรือทำลายต้นไม้ กรมป่าไม้จึงสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ชักลากไม้ออกจากพื้นที่และปลูกป่าทดแทนได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว จะเห็นว่ามิตัวตู่ประสงค์เพื่อที่จะให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าตามธรรมชาติโดยปราศจากการรบกวนของมนุษย์เป็นสำคัญ มิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่มีอยู่ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อย่างใด กรณีข้อเท็จจริงตามที่หารือนี้ แม้ว่าจะมีไม้ยืนต้นตายถึงประมาณ ๒๘,๗๐๐ ต้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๑๘๒,๐๐๐ ไร่แล้ว นับว่าเป็นจำนวนไม่มากนัก อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาพตามธรรมชาติของป่าภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อย่างใด เพราะต้นไม้อื่นก็สามารถเจริญเติบโตขึ้นทดแทนตามธรรมชาติได้ ตรงกันข้าม หากมีการอนุญาตให้ชักลากไม้ที่ยืนต้นตายเป็นหย่อมๆ ออกมาจากพื้นที่ ย่อมจะกระทบกระเทือนต่อพื้นที่ป่าส่วนอื่นๆ และเป็นการรบกวนสัตว์ป่า ซึ่งผิดหลักการและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ อีกทั้งจะเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตเกิดขึ้นโดยง่าย เพราะอาจมีการจงใจทำให้ไม้ยืนต้นในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตายลงเพื่อประโยชน์ในการตัดโค่นต่อไป ซึ่งแม้ว่าทางราชการจะต้องสูญเสียประโยชน์จากการที่ไม่สามารถนำไม้ยืนต้นที่ตายดังกล่าวออกมาใช้ประโยชน์ไปบ้าง แต่เมื่อเทียบกับผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากช่องทางของการทุจริตแล้ว ย่อมน้อยกว่าเป็นอันมาก

วิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^๙ บันทึก เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในการชักลากไม้ออกจากเขตที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงอธิบดีกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๗๖ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๒

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ หรือกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติให้มีการทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ กรมป่าไม้ย่อมไม่มีอำนาจทำไม้หรืออนุญาตให้ผู้อื่นทำไม้ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ไม่ว่าจะเป็นไม้ยืนต้นตายที่มีไม้ตายเองตามธรรมชาติตามข้อหาหรือของกรมป่าไม้ หรือเป็นไม้ยืนต้นตายที่ตายเองตามธรรมชาติก็ตาม

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ตามมาตรา ๑๕๗๔ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีผู้ใช้อำนาจปกครองจะให้ที่ดินแก่บุตรผู้เยาว์
พร้อมทั้งขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวในคราวเดียวกัน)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๑/๒๗๘๖๗ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๓๒ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยปรากฏว่ามีราษฎรบางรายได้มาติดต่อกับเจ้า
พนักงานที่ดินเพื่อขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมยกที่ดินของตนให้แก่บุตรผู้เยาว์และจะขอจด
ทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวไว้ตลอดชีวิตของผู้ให้ไปในคราวเดียวกันกับนิติกรรม
ประเภทยกให้ด้วย เจ้าพนักงานที่ดินเห็นว่าไม่อาจจดทะเบียนสิทธิเก็บกินได้ เพราะเมื่อจด
ทะเบียนยกให้แล้วที่ดินดังกล่าวก็ตกเป็นทรัพย์สินของผู้เยาว์ทันที ซึ่งผู้ใช้อำนาจปกครองจะทำ
นิติกรรมก่อตั้งทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้เว้นแต่ศาลจะอนุญาต ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๕๗๔ (๒)^๑

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗๔ นิติกรรมใดอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ดังต่อไปนี้ผู้ใช้อำนาจปกครอง
จะทำได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต

(๑) ขาย แลกเปลี่ยน ขายฝาก จำนอง ปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองหรือโอนสิทธิจำนอง
อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้

(๒) ก่อตั้งหรือกระทำให้สุดสิ้นลงทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งทรัพย์สินอันเกี่ยวกับ
อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕๗๔ หรือกฎหมายอื่น

(๓) จำหน่ายหรือก่อข้อผูกพันที่จะให้จำหน่ายไปซึ่งสิทธิเรียกร้องที่มุ่งจะก่อตั้ง หรือโอนไป
ซึ่งทรัพย์สินในที่ดิน หรือที่จะทำให้ที่ดินปลอดจากสิทธิดังกล่าว

(๔) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เกินสามปี หรือให้เช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์

(๕) ขายหรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์หรือเอกสารแสดง
กรรมสิทธิ์ที่ผู้เยาว์ได้มาโดยการรับมรดกหรือโดยการให้โดยเสน่หาจากบุคคลอื่นนอกจากบิดาหรือมารดา

(๖) ให้กู้ยืมเงิน

(๗) นำทรัพย์สินไปแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗๘/๔

(๑) (๒) หรือ (๓)

(๘) ประนีประนอมยอมความ

(๙) ให้โดยเสน่หา เว้นแต่จะเอาเงินได้ของผู้เยาว์ให้แทนผู้เยาว์เพื่อการกุศลสาธารณะหรือ
การสังคมพอสสมควรแก่ฐานะรูปของผู้เยาว์

(๑๐) ไม่รับมรดกหรือการให้โดยเสน่หาซึ่งไม่มีเงื่อนไขหรือคำการติดพัน

(๑๑) รับหรือไม่รับมรดกหรือการให้โดยเสน่หาซึ่งมีเงื่อนไขหรือคำการติดพัน

(๑๒) มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัย

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนั้น ประโยชน์ของผู้ใช้อำนาจปกครองยังขัดกับประโยชน์ของผู้เยาว์ตามมาตรา ๑๕๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย ซึ่งเรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าพนักงานที่ดิน โดยมีเหตุผลตามนัยดังกล่าวข้างต้น

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า

๒.๑ การที่บิดาหรือมารดายกที่ดินให้บุตรผู้เยาว์และขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินไว้ตลอดชีวิตของผู้ให้ไปพร้อมกันกับนิติกรรมยกให้เช่นนี้ เป็นกรณีที่ผู้ให้ทรัพย์สินสงวนสิทธิเก็บกินในทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตนเอง ดังเช่นมาตรา ๑๔๒^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ มิใช่เป็นการก่อตั้งทรัพย์สินในทรัพย์สินของผู้เยาว์ตามที่มาตรา ๑๕๗^๔ (๒) บัญญัติไว้ และกรณีเช่นนี้ก็มิใช่เรื่องประโยชน์ของผู้ใช้อำนาจปกครองขัดกับประโยชน์ของผู้เยาว์ตามมาตรา ๑๕๗^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๒ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่รับจดทะเบียนสิทธิเก็บกินให้ตามนัยข้อ ๑ นั้น ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ให้ไม่ประสงค์จะยกที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้เยาว์เพราะจะต้องไปขออนุญาตต่อศาลก่อนเป็นการเสียเวลาและเสียเงินในการว่าจ้างทนายความ เมื่อเป็นดังนี้ผู้เยาว์ย่อมเสียประโยชน์เนื่องจากไม่ได้ที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อความถูกต้องในทางปฏิบัติจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาก่อน

(๑๓) เข้าเป็นผู้ค้ำประกันหรือเป็นผู้รับเงื่อนไข หรือเป็นผู้ประกันผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือนำเอาทรัพย์สินไปเป็นหลักประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือทำนิติกรรมอื่นที่มีผลให้ผู้เยาว์ต้องรับเป็นผู้ชำระหนี้ของบุคคลอื่นหรือแทนบุคคลอื่น

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗^๕ ถ้าในกิจการใดประโยชน์ของผู้ใช้อำนาจปกครองหรือประโยชน์ของคู่สมรสหรือบุตรของผู้ใช้อำนาจปกครองขัดกับประโยชน์ของผู้เยาว์ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนจึงทำการนั้นได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๒^๓ เจ้าของทรัพย์สินจะคัดค้านมิให้ใช้ทรัพย์สินในทางอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือมิสมควรก็ได้

ถ้าเจ้าของพิสูจน์ได้ว่าสิทธิของตนตกอยู่ในภัยอันตราย ท่านว่าจะเรียกให้ผู้ทรงสิทธิเก็บกินหาประกันให้ก็ได้ เว้นแต่ในกรณีซึ่งผู้ให้ทรัพย์สินสงวนสิทธิเก็บกินในทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตนเอง

ถ้าผู้ทรงสิทธิเก็บกินละเลยไม่หาประกันมาให้ภายในเวลาอันควรซึ่งกำหนดให้เพื่อการนั้น หรือถ้าผู้ทรงสิทธิเก็บกินมีน้ำหนักต่อคำคัดค้านแห่งเจ้าของยังคงใช้ทรัพย์สินนั้นในทางอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือมิสมควรไซ้ ท่านว่าศาลจะตั้งผู้รักษาทรัพย์สินเพื่อจัดการทรัพย์สินแทนผู้ทรงสิทธิเก็บกินก็ได้ แต่เมื่อหาประกันมาให้แล้วศาลจะถอนผู้รักษาทรัพย์สินที่ตั้งขึ้นไว้นั้นก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรรมที่ดินแล้ว เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใดๆ ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน (มาตรา ๒๑)^๔ ผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุตร (มาตรา ๑๕๖๙)^๕ และอำนาจปกครองนั้นรวมทั้งการจัดการทรัพย์สินของบุตรด้วย (มาตรา ๑๕๗๑)^๖ แต่ผู้ใช้อำนาจปกครองจะทำนิติกรรมใดๆ อันเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ตามที่มาตรา ๑๕๗๔^๗ บัญญัติไว้ไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต สำหรับการที่มีราษฎรบางรายได้มาติดต่อกับเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมยกที่ดินของตนให้แก่บุตรผู้เยาว์และจะขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวไว้ตลอดชีวิตของผู้ให้ไปในคราวเดียวกันกับนิติกรรมประเภทยกให้นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การให้ที่ดินโดยขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวไว้ในคราวเดียวกันเป็นการให้โดยมีเงื่อนไขว่าผู้รับจะต้องจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินที่ให้นั้นให้แก่ผู้ให้ ผู้ให้จึงจะให้ที่ดินดังกล่าวแก่ผู้รับ ถ้าผู้รับไม่จดทะเบียนสิทธิเก็บกินดังกล่าวให้แก่ผู้ให้ ผู้ให้ก็จะไม่ให้ที่ดินนั้นแก่ผู้รับ นอกจากนั้นการให้ที่ดินโดยขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวไว้ในคราวเดียวกันก็เป็น การให้โดยมีค่าการติดพันตามนัยคำพิพากษากฎีกาที่ ๑๕๑๖/๒๕๒๕^๘ ด้วย การที่ผู้ใช้อำนาจปกครองจะยกที่ดินให้แก่บุตรผู้เยาว์และจะขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวไว้ในคราว

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๑ อันผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใดๆ ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน บรรดาการใดๆ อันผู้เยาว์ได้ทำลงปราศจากความยินยอมเช่นนั้น ท่านว่าเป็นโมฆียะ เว้นแต่ที่จะกล่าวไว้ในมาตราทั้งสี่ต่อไปนี้

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๖๙ ผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุตรในกรณีที่บุตรถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณี

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๗๑ อำนาจปกครองนั้นรวมทั้งการจัดการทรัพย์สินของบุตรด้วย และให้จัดการทรัพย์สินนั้นด้วยความระมัดระวังเช่นวิญญูชนจะพึงกระทำ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๘ คำพิพากษากฎีกา ที่ ๑๕๑๖/๒๕๒๕

โจทก์ฟ้องเรียกถอนคืนการให้เพราะเหตุจำเลยประพฤตินิรคุณ โดยบรรยายฟ้องว่า ที่ดินพิพาทที่โจทก์ยกให้จำเลยโจทก์ได้จดทะเบียนเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตของโจทก์ไว้ในวันเดียวกับที่โจทก์ยกให้แล้ว ต่อจากนั้นจำเลยก็ได้เข้าทำนาในที่ดินที่รับยกให้และแบ่งข้าวเปลือกที่ได้จากการทำนาให้แก่โจทก์ในฐานะผู้ทรงสิทธิเก็บกินปีละ ๓๐ ถัง ดังนั้นโจทก์ให้โดยเสนหา แต่เป็นการให้ที่มีค่าการติดพัน ศาลจึงไม่อาจบังคับจำเลยตามคำขอได้

ปัญหาว่าการให้ที่ดินมีค่าการติดพันหรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน จำเลยยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ฎีกาได้

เดียวกัน จึงเป็นการให้ซึ่งมีเงื่อนไขและเป็นการให้ซึ่งมีค่าการติดพันซึ่งมาตรา ๑๕๗๔ (๑๑) บัญญัติว่า นิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับการให้ซึ่งมีเงื่อนไขหรือค่าการติดพันนั้นผู้ใช้อำนาจปกครองจะทำมิได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต ดังนั้น การที่ผู้ใช้อำนาจปกครองในฐานะที่ทำการแทนบุตรผู้เยาว์จะรับที่ดินที่ให้ผู้ให้จะขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวไว้ในคราวเดียวกันยอมเป็นการรับการให้ซึ่งมีเงื่อนไขและมีค่าการติดพันตามมาตรา ๑๕๗๔ (๑๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อนอย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่ประสงค์จะให้การขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในคราวเดียวกันกับการให้นั้นเป็นเงื่อนไขของการให้ เจ้าพนักงานที่ดินก็สามารถจดทะเบียนการให้ได้ทันทีโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลเพราะเป็นการให้ซึ่งไม่มีเงื่อนไขและค่าการติดพัน เมื่อจดทะเบียนแล้วที่ดินก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุตรผู้เยาว์ ต่อมาหากบุตรผู้เยาว์จะขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครอง ก็ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน เพราะเป็นการก่อตั้งทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในทรัพย์สินของผู้เยาว์ตามมาตรา ๑๕๗๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า นิติกรรมอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ซึ่งเป็นการก่อตั้งทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นผู้ใช้อำนาจปกครองจะทำมิได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ.๒๕๓๐ (การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่จะต้องเวนคืนตาม
มาตรา ๙ วรรคสี่ จะต้องใช้ราคาในวันใดเป็นเกณฑ์)

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๓๐๒/๔๙๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมชลประทานมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางตามโครงการอ่างเก็บน้ำหนองกลางดง ในท้องที่ตำบลบึง อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี และโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยชากนอก ในท้องที่ตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นโครงการเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลในการหาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการน้ำจืดของเมืองพัทยา และย่านชุมชนอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จึงได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบึง อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๓๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๓๒ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ เจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเสร็จแล้ว และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ในการ

^๑ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ประชุมคณะกรรมการเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๒ คณะกรรมการมีมติให้กำหนดราคาที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับโดยคณะกรรมการมีเหตุผลว่า ไม่มีกฎหมายมาตราใดบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว จังหวัดชลบุรีได้ประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินใหม่สำหรับที่ดินในเขตตำบลบึง อำเภอสรรคบุรี เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๒ และสำหรับที่ดินในเขตตำบลหนองปรือและตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ ซึ่งราคาที่ดินตามบัญชีราคาประเมินที่ดินใหม่นี้สูงกว่าราคาเดิมที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับมาก กรมชลประทานจึงมีปัญหาว่าการกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วย เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป อนึ่ง กรมชลประทานได้ชี้แจงด้วยว่า ราคาที่ดินที่ต้องเวนคืนตามโครงการทั้งสองโครงการที่ราษฎรซื้อขายกันในปัจจุบันนี้สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมาก หากจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินตามราคาที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับแล้ว ราษฎรคงจะไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนที่กำหนด ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการ ขณะนี้กรมชลประทานมีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรในราคาที่คณะกรรมการกำหนดได้ แต่เนื่องจากมีปัญหาว่าการกำหนดราคาที่ดินของคณะกรรมการถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ กรมชลประทานจึงได้ขอการเจรจาตกลงซื้อขายและการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืนไว้ก่อน ขณะนี้ยังไม่ได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้ราษฎรรายใดเลย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมชลประทานหารือมาแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการ

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หลังจากนั้นให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทน มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับ ราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” ราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) คือราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาตามมาตรา ๒๑ (๓) คือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เมื่อมาตรา ๙ วรรคสี่^๓ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินและของอสังหาริมทรัพย์อื่นแยกต่างหากจากกัน ฉะนั้น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินซึ่งได้แก่ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๑๐๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ คณะกรรมการจะต้องกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑^๕ คือ ให้คำนึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ มาตรา ๑๐๐ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์สินอันอยู่ติดกับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่า อสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

^๕ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

๖ (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ส่วนการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดิน มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ ปรากฏว่าคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินของคณะกรรมการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปมีว่า การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินโดยถือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๒ สำหรับที่ดินที่จะต้องเวนคืนในตำบลบึง อำเภอสรรพยา และตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ สำหรับที่ดินที่จะต้องเวนคืนในตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุงเป็นเกณฑ์ นั้น จะเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ถูกต้องตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า มาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ไม่ใช่ที่ดินที่จะต้องเวนคืนว่า ให้คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ซึ่งในกรณีนี้คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๒ ด้วย แต่กรณีที่เป็นปัญหานี้เป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) และการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินกฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินโดยถือตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติกำหนด คือวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๒ จึงเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ถูกต้องตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๓

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมาย

(การอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๙๒๑/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงมหาดไทยมีโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระรามหก และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๗ และได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดทางหลวงที่จะสร้างให้รับกับสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะสร้างขึ้นใหม่บริเวณใกล้เคียงสะพานพระรามหก และปรับปรุงทางหลวงเดิม ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ในการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาตามโครงการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา ดังกล่าวขึ้นคณะหนึ่ง และให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการได้ คณะกรรมการดำเนินงานจึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดซื้อที่ดินและชดเชยค่ารื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับต้นไม้ที่ถูกโค่นล้มขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่เจรจาต่อรอง จัดซื้อที่ดินและชดเชยค่ารื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับต้นไม้ที่ถูกโค่นล้มและชี้แจงประชาชนที่ถูกเวนคืน ตลอดจนแก้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจนแล้วเสร็จ เมื่อคณะอนุกรรมการจัดซื้อที่ดินฯ ได้กำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้วได้มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายดำเนินการอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา

ปรากฏว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายบางประการเกี่ยวกับระยะเวลาหกสิบวันในการที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เห็นควรนำปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ แจ้งราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นเงิน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ ทราบ และขอให้ไปทำบันทึกตกลงราคาค่าทดแทนและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวกับกรมโยธาธิการภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวกรมโยธาธิการจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป ซึ่งนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑

๒. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อทำสัญญารับเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๗๖ เลขที่ดิน ๑๙๙ ตามที่กรมโยธาธิการกำหนดให้เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ โดยสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในจำนวนที่เห็นว่าอาจจะได้รับเพิ่มขึ้นอีกได้

๓. กรมโยธาธิการได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อพร้อมที่จะจ่ายแล้วก็ได้ติดต่อ (ทางโทรศัพท์) ได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน) ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒

๔. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาหนังสืออุทธรณ์แล้วได้กำหนดประเด็นการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คำร้องอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ราคาค่าทดแทนที่ดินของผู้อุทธรณ์ที่อธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดให้ นั้นเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด

ในประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยไว้ว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยเสนอความเห็นในการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีรายอื่น ๆ ไว้ว่า หนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้มีไปถึงเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวซึ่งไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์

เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากถือตามความเห็นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยมีความเห็นไว้ดังกล่าว กรณี อุทธรณ์รายนางทองเจือ ขวัญเจริญ ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนตามหนังสือ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑ แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ เพิ่งมายื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ ก็จะเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์นี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะเคยมีความเห็นดังกล่าว แต่เมื่อได้พิจารณาหนังสือของกรมโยธาธิการ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ ปรากฏมีข้อความระบุว่า ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาทำบันทึกตกลงราคาและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการ ครั้นเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าว นางทองเจือ ขวัญเจริญ ก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ ในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ระบุว่า ผู้รับเงิน(นางทองเจือ ขวัญเจริญ) ยอมรับเงินค่าทดแทนที่ผู้จ่ายเงินกำหนดให้ตามสัญญา แต่ผู้รับเงินยังไม่ยินยอมตกลงในราคาค่าทดแทนดังกล่าว และขอสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติไว้มีใจความว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน แต่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิขอรับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ได้ ส่วนการฟ้องร้องต่อศาลกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องสงวนสิทธิไว้ด้วย ดังนี้ การที่ระบุในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ไว้ว่า ผู้รับเงินขอสงวนสิทธิฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนจึงพออนุมานได้กับเป็นการสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองดังกล่าว ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงกรณีของนางทองเจือ ขวัญเจริญ จึงอาจสำคัญผิดในสาระสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าวก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนและสงวนสิทธิไว้ดังกล่าว ฉะนั้น กรณีจึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ สำคัญผิดว่าตนเองมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนเพิ่มเติมได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นว่า กรณีควรอนุโลมให้ผู้รับเงิน (นางทองเจือ ขวัญเจริญ) มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากที่ได้ทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกันแล้ว แต่เนื่องจากว่ากรมโยธาธิการมิได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากที่ทำสัญญารับเงินกันแล้ว แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อรับเงินค่าทดแทนที่ดิน จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ไปเมื่อวันที่ ๒๓

มีนาคม ๒๕๓๒ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้ นางทองเจือ ขวัญเจริญ มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ รับเงินค่าทดแทนที่ดินไป (๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒) ดังนั้นการที่ นางทองเจือ ขวัญเจริญ ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ จึงยังไม่เกินระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ เห็นควรรับอุทธรณ์ของนางทองเจือ ขวัญเจริญ ไว้พิจารณาต่อไป

ส่วนประเด็นที่ ๒ นั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยสรุปสาระสำคัญได้ว่า “การกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ทำการหนดค่าทดแทนโดยความเป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว”

สำหรับประเด็นที่เป็นปัญหา คือ ประเด็นที่ ๑ ในประเด็นนี้ กรมโยธาธิการเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แต่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ดังกล่าวในประเด็นที่ ๑ ที่อนุโลมให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่รับเงินค่าทดแทนนั้นถูกต้องตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้วข้อเท็จจริงได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเรื่องนี้ได้ดำเนินการเวนคืนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เมื่อดำเนินการไปได้ประมาณ ๙๐% ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และตามมาตรา ๙^{*} แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการ

^{*} มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การดำเนินการที่เหลืออีกประมาณ ๑๐% จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

เมื่อคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินและชดเชยค่ารัถถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับต้นไม้ที่ถูกโค่นล้ม ได้กำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้ว มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายได้ดำเนินการอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ปรากฏว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนได้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาหกสิบวันในการที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เห็นควรให้กรมโยธาธิการหรือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมีข้อเท็จจริงว่า

๑. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๒๑/๘๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ แจ้งราคาค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ ทราบ และขอให้ไปทำบันทึกตกลงราคาค่าทดแทนและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวกับกรมโยธาธิการภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวกรมโยธาธิการจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป ซึ่งนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑

๒. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อทำสัญญารับเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๗/๖ เลขที่ดิน ๑๙๙ ตามที่กรมโยธาธิการกำหนดให้เมื่อวันที่ ๓๐

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำ

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

อุทธรณ์กันยายน ๒๕๓๑ โดยสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในจำนวนที่เห็นว่าอาจจะได้รับเพิ่มขึ้นอีกได้

๓. กรมโยธาธิการได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว เมื่อพร้อมที่จะจ่ายแล้วก็ได้ติดต่อ (ทางโทรศัพท์ที่มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน) ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทน ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วเพราะหากจะทำเป็นหนังสือแล้วอาจจะเสียเวลา เนื่องจากมีผู้ขอรับเงินค่าทดแทนมารายด้วยกัน บางรายก็มาติดต่อสอบถามด้วยตนเอง และบางรายก็โทรศัพท์มาสอบถามอยู่เสมอ ๆ นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒

๔. นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาหนังสืออุทธรณ์แล้วได้กำหนดประเด็นการพิจารณาอุทธรณ์ว่าคำร้องอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้วินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยเสนอความเห็นในการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีรายอื่น ๆ ไว้ว่า หนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้มีไปถึงเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวซึ่งไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน ซึ่งหากถือตามความเห็นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยมีความเห็นไว้ดังกล่าว กรณี อุทธรณ์รายนางทองเจือ ขวัญเจริญ ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งกำหนดราคาค่าทดแทนตามหนังสือ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๑ แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ เพิ่งมายื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ ก็จะเป็นอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดเวลา ๖๐ วันนับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน

เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์นี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่าแม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะเคยมีความเห็นดังกล่าว แต่เมื่อได้พิจารณาหนังสือของกรมโยธาธิการ ที่ มท ๐๙๒๑/๙๖๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ ปรากฏมีข้อความระบุว่า ให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาทำบันทึกตกลงราคาและทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการ ครั้งเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าว นางทองเจือ ขวัญเจริญ ก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกับกรมโยธาธิการ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๑ ในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ระบุว่า ผู้รับเงิน (นางทองเจือ ขวัญเจริญ) ยอมรับเงินค่าทดแทนที่ผู้จ่ายเงินกำหนดให้ตามสัญญา แต่ผู้รับเงินยังไม่ยินยอมตกลงในราคาค่าทดแทนดังกล่าว และ

ขอสงวนสิทธิในการที่จะฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๐ วรรคสอง^๓ ซึ่งบัญญัติไว้มีใจความว่า

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืน แต่ไม่อาจตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิขอรับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ได้ ส่วนการฟ้องร้องต่อศาลกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องสงวนสิทธิไว้ด้วย ดังนั้น การที่ระบุในสัญญารับเงินค่าทดแทน ข้อ ๗ ไว้ว่า ผู้รับเงินขอสงวนสิทธิฟ้องร้องเรียกเงินค่าทดแทนจึงพออนุโลมได้กับเป็นการสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองดังกล่าว ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงกรณีของนางทองเจือ ขวัญเจริญ จึงอาจสำคัญผิดในสาระสำคัญว่าเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มาตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับหนังสือแจ้งของกรมโยธาธิการดังกล่าวก็ได้มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนและสงวนสิทธิไว้ดังกล่าว ฉะนั้น กรณีจึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ สำคัญผิดว่าตนเองมีสิทธิที่จะเรียกร้องเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมได้

ด้วยเหตุที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นว่ากรณีควรอนุโลมให้ผู้รับเงิน (นางทองเจือ ขวัญเจริญ) มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากการที่ได้ทำสัญญารับเงินค่าทดแทนกันแล้ว แต่เนื่องจากว่า กรมโยธาธิการมิได้มีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนภายหลังจากการที่ได้ทำสัญญารับเงินกันแล้ว แต่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้มาติดต่อรับเงินค่าทดแทนที่ดิน จำนวน ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท ไปเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ รับเงินค่าทดแทนที่ดินไป (๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒) ดังนั้นการที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ จึงยังไม่เกิน

^๓ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ เห็นควรรับอุทธรณ์ของนางทองเจือ ขวัญเจริญ ไว้พิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหาในกรณีนี้เป็นเรื่องคาบเกี่ยวกันระหว่างการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กับการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมตกลงในราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จะต้องไปฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ตนรับเงินหรือวันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แต่ตามมาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่าการเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่าเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มารับเงินค่าทดแทน หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจในราคาค่าทดแทนก็ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว

กรณีนางทองเจือ ขวัญเจริญ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เมื่อได้พิจารณาตรา ๒๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า นางทองเจือ ขวัญเจริญ จะต้องยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว แต่ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่มิได้มีหนังสือแจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทน แต่ได้โทรศัพท์แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินค่าทดแทนแทน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็ว แต่ก็ไม่ได้ปรากฏแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้โทรศัพท์แจ้งให้นางทองเจือ ขวัญเจริญ มารับเงินทราบวันใดแน่เพราะมิได้บันทึกไว้ และนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงได้ความแน่ชัดว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน แม้การแจ้งนั้นจะได้ทำเป็นหนังสือตามที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กำหนดไว้ กรณีที่พออนุมูลได้ว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว และข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่านางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้รับการแจ้งทางโทรศัพท์เมื่อใด น่าจะต้องถือเอาวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นวันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ ลงนามรับเงิน เป็นวันที่นางทองเจือ ขวัญเจริญ อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้ เมื่อนางทองเจือ ขวัญเจริญ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๒ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็น ควรรับอุทธรณ์ของนางทองเจือ ขวัญเจริญ ไว้พิจารณาต่อไปโดยเห็นว่ายังไม่เกินระยะเวลาหก สิบวันนับแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นพ้องด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน
ที่ดิน และการฟ้องเพื่อให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๔๘๙ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า กรมป่าไม้กับกรมที่ดินมีข้อพิพาทในปัญหาการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๑. การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้กรมที่ดิน (หนังสือ ที่ มท ๐๗๑๓/๒๓๒๕๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๑) มีความเห็นว่าการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ไม่มีบทกฎหมายใดห้ามไว้ว่าทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้ เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีกรณีโต้แย้งสิทธิกันก็เพื่อให้การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินของราษฎรได้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีกรณีโต้แย้งสิทธิกันเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เมื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วหากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องส่งการไปตามที่เห็นสมควร จะถือเป็นหลักการว่าต้องส่งให้ราษฎรไปฟ้องทุกเรื่องนั้นย่อมเป็นการ

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกันให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาส่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาส่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาส่ง แล้วแต่กรณี

ไม่ชอบเพราะถ้าที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นมีหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์อยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและก่อนมีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็อาจพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปฟ้องคดีได้เช่นเดียวกันเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจดำเนินการได้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” แต่กรมป่าไม้มีความเห็นว่า กรณีที่กรมป่าไม้โต้แย้งว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินไม่น่าจะมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับราษฎรตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. กรณีที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมป่าไม้เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดิน (หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๓๐๖๙ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘) มีความเห็นว่า “...หากกรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า การออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ขอไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ย่อมจะฟ้องเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เสียทั้งแปลงหรือบางส่วนได้” แต่กรมป่าไม้มีความเห็นว่า การที่กรมที่ดินให้กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่งฟ้องราษฎรผู้ถือ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวน่าจะไม่ชอบเพราะการออก น.ส. ๓ ก. หน่วยงานของรัฐ (สำนักงานที่ดินอำเภอท้องที่) เป็นผู้ออก ราษฎรมิใช่เป็นผู้ออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินโดยใช้รูปถ่ายทางอากาศก็ชอบที่จะให้กรมแผนที่ทหารร่วมตรวจสอบที่ดินพิพาทดังกล่าวด้วย หากการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติชอบที่จะขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กรมป่าไม้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย ปัญหา ดังนี้

๑. พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและ สั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด

๒. กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามความเห็นของกรมที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ สมควร จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ ๑ ที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและสั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๖๐ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่เพียงใดนั้น โดยที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง^๓ บัญญัติว่า “ในการ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์...ฯลฯ” ดังนั้น มาตรา ๖๐ จึงใช้ในกรณีการ ขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า มาตรา ๖๐ จะต้องใช้กับที่ดินที่ สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” ก็หมายความว่า มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่า ไม้คัดค้านการขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการ โต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้เป็นไปตาม มาตรา ๑๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้า พนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่า สงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรือ อยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการ เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีนี้ไม่ได้

ปัญหาที่ ๒ ที่ว่า ในกรณีที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามความเห็นของกรมที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ สมควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใดนั้น เห็นว่า ถ้ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ กรมป่าไม้จึงอาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๑^๕ สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ แต่เนื่องจากอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๖๑ เป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตราดังกล่าวที่จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๑๐/๒๕๐๗^๖ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ชอบที่จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินที่พิพาทโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๓

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๖ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๐/๒๕๐๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิไว้โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแก้ไขให้ถูกต้องหรือเพิกถอนเสียได้ แต่อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ นี้หรือไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของอธิบดี แม้อธิบดีจะไม่ใช้อำนาจนี้ก็ไม่ใช่เป็นการละเมิดต่อผู้ครอบครองที่ดินที่อ้างว่าโฉนดออกทับที่ดินของตนโดยไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ให้อธิบดีจำต้องกระทำ

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
(กรณีการยกเลิก อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการ
ตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไข
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗/๑๑/๕๑๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินมีปัญหาข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒ เรื่อง ดังนี้

๑. จังหวัดเชียงใหม่หรือว่า กรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศฉบับลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในท้องที่อำเภอต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่รวม ๙ อำเภอ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๓ นั้น ปรากฏว่า ขณะนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่นายอำเภอได้ทำการประกาศไว้แล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๕^๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๓๑)ฯ

ข้อ ๑ ซึ่งยังไม่ครบกำหนดประกาศ ๓๐ วัน หรือครบกำหนดแล้วแต่ยังไม่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ต่อมา เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของนายอำเภอและเจ้าพนักงานที่ดินได้รับมอบงานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาเพื่อดำเนินการต่อไปเช่นนี้ จะต้องทำการประกาศ

^๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๓๑)ฯ

ข้อ ๕ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดินใบใดสวน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.๓ ก. หรือเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินดังกล่าว หรือเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ใบใดสวนหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.๓ ก. ในกรณีไม่รวมกับที่ดินดังกล่าวให้ประกาศการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีกำหนดสามสิบวัน

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตั้งอยู่ สำนักงานเขตหรือว่าการอำเภอหรือว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และบริเวณที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น แห่งละหนึ่งฉบับ

เพิ่มเติมโดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตั้งอยู่อีกหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวจังหวัดมีความเห็นเป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่งเห็นว่า เจ้าพนักงานที่ดินสามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อไปได้โดยไม่ต้องมีการประกาศเพิ่มเติมปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตั้งอยู่อีก เพราะถือว่านายอำเภอผู้ประกาศเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ รวมตลอดถึงเรื่องมรดกและใบแทนด้วย

กรณีที่สองเห็นว่า เมื่อยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องเป็นผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๗๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ก่อนจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ต้องดำเนินการปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตั้งอยู่ด้วย ทั้งนี้ เป็นการปฏิบัติตามนัยกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้น เพราะถ้าไม่ทำการประกาศตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมย่อมไม่สมบูรณ์ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๘/๒๕๑๐^๓

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องที่จังหวัดहारือมานี้ แม้กรมที่ดินจะได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งแนวทางปฏิบัติไปแล้วตามหนังสือที่ มท ๐๗๑๑/ว ๒๑๗๗/๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๑ ข้อ ๔ ว่าให้ทำการประกาศเพิ่มเติมตามนัยความเห็นของจังหวัด ในกรณีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ราษฎรได้

๒. ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘๑^๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติไว้มีความสำคัญ พอสรุปได้

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๗๑ ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

^๓ คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๘/๒๕๑๐

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินมีแต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส. ๓ ก. ต้องจดทะเบียนที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๕ และการโอนที่ดินเพื่อชำระหนี้ไม่เข้ากรณีที่ไม่ต้องประกาศตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๖ แม้ว่าจำเลยจะได้ตกลงโอนที่ดินพิพาทให้โจทก์เพื่อชำระหนี้ และได้ทำบันทึกข้อตกลงกันไว้แล้วก็ดี นิติกรรมนั้นยังจดทะเบียนไม่ได้ จนกว่าจะได้ประกาศตามความในกฎกระทรวง ข้อ ๕ เสียก่อน เมื่อไม่กระทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมย่อมไม่สมบูรณ์ หากทำให้โจทก์ได้ที่ดินพิพาทโดยทางนิติกรรมไม่

^๔ ประมวลกฎหมายที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๒)^๕ คือ นายอำเภอ ให้ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ โดยมีได้กำหนดให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ด้วย แต่ต่อมา มาตรานี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมใหม่โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘^๖ ได้กำหนดให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ด้วย

มาตรา ๘๑ การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก ให้ผู้ได้รับมรดกนำหลักฐานสำหรับที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พร้อมด้วยหลักฐานในการได้รับมรดกมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่กับบุคคลอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนั้นได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนพยานหลักฐาน และเชื่อได้ว่าผู้ขอเป็นทายาทแล้ว ให้ประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดหกสิบวัน ในกรณีการขอจดทะเบียนสิทธิซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๑) ให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ถ้าเป็นกรณีการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๒) ให้ปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๑ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา และเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือที่มีใบไต่สวนหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินดังกล่าวนี้รวมกับที่ดิน

(๒) นายอำเภอหรือผู้ทำการแทน ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นสำหรับกรณีอื่นนอกจากระบุไว้ใน (๑)

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘๑ การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก ให้ผู้ได้รับมรดกนำหลักฐานสำหรับที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยหลักฐานในการได้รับมรดก มายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่กับบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนี้ได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนพยานหลักฐาน และเชื่อได้ว่าผู้ขอเป็นทายาทแล้ว ให้ประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนดหกสิบวัน ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ เขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือส่งประกาศดังกล่าวให้บุคคลที่ผู้ขอแจ้งว่าเป็นทายาททุกคนทราบเท่าที่สามารถจะทำได้ หากไม่มีผู้ใดโต้แย้งภายในกำหนดเวลาที่ประกาศและมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ขอมีสิทธิได้รับมรดกแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามที่ผู้ขอแสดงหลักฐานการมีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีเช่นนี้เมื่อมีผู้มาขอจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินต่อนายอำเภอ จะต้องทำการปิดประกาศมรดก ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตั้งอยู่หรือไม่

กรมที่ดินได้ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๑ ที่ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่จะต้องปิดประกาศ(การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก) ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น ส่วนนายอำเภอต้องดำเนินการไปตามเดิมตามนัยมาตรา ๑๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

ฝ่ายที่สองเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินไปพลางก่อนจนกว่ารัฐมนตรีประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ บัญญัติว่า ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นให้นายอำเภอดำเนินการตามบทบัญญัติเดิมแต่อย่างใด ดังนั้น นายอำเภอจึงต้องทำการประกาศการขอโอนมรดก ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ด้วยตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหากพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องอาจเป็นผลให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่มีผลตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อความถูกต้องในทางปฏิบัติ เห็นควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว

สำหรับปัญหาที่หนึ่ง เห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดไว้ให้มีการปิดประกาศการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสถานที่ต่างๆ ให้ครบถ้วน การที่นายอำเภอ ซึ่งขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการปิดประกาศการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๙ การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขตนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติต่อไปพลางก่อนจนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาเป็นท้องที่ไป

ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมถูกต้องครบถ้วนตามข้อ ๓^๙ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๓๑)ฯ คือได้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอและบริเวณที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นแห่งหนึ่งฉบับแล้ว และในกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กำหนดให้นายอำเภอปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวแล้วเห็นว่า นายอำเภอได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ต่อมาเมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๑๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ การปิดประกาศของนายอำเภอดังกล่าวย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่าเมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหลังจากที่นายอำเภอได้ดำเนินการปิดประกาศการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว แม้ว่าประกาศดังกล่าวจะยังไม่ครบเวลาที่กำหนดหรือครบกำหนดแล้วแต่ยังมิได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ตาม เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อจากนายอำเภอย่อมมีอำนาจรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้โดยไม่ต้องทำการปิดประกาศเพิ่มเติม ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่อีก

สำหรับปัญหาที่สองเห็นว่า ในท้องที่ซึ่งยังไม่มีประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของนายอำเภอตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น นายอำเภอต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ในขณะนั้น และเนื่องจากมาตรา ๘๑^{๑๐} ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกมีการปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ตั้งนั้น เมื่อมีผู้มาขอจดทะเบียนโอนมรดก

^๙ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๓ ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังมิได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ปิดประกาศการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับนี้ ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่และบริเวณที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น แห่งละหนึ่งฉบับ และในเขตเทศบาลให้ปิดประกาศดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

ที่ดินต่อนายอำเภอ นายอำเภอต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานที่ดิน คือ ทำการปิดประกาศ
การขอจดทะเบียนดังกล่าว ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๓

เรื่องเสรีที่ ๒๑๐/๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๕
แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๘/๔๒๙๑ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับหนังสือจาก บริษัท เจ.พี.แอสโซซิเอท จำกัด ยื่นเรื่องขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๘๒-๐-๖๖๗/๑๐ ไร่ เพื่อใช้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่ดินบริเวณที่บริษัทฯ ขอใช้ประโยชน์นี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า เป็นที่ดินที่ยังมิได้จัดสรรให้สมาชิกมีลักษณะเป็นเนินดินลูกรัง สภาพไม่เหมาะที่จะใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถนำมาจัดสรรให้สมาชิกเข้าทำกินเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตรได้ ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาเห็นว่า ถ้าจะอนุญาตให้บริษัทฯ ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนี้เพื่อการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็จะเกิดประโยชน์ คือ

- ๑) เป็นการนำที่ดินที่ไม่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรไม่สามารถนำไปจัดสรรให้เกษตรกรสมาชิกเข้าทำกินได้ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์
- ๒) เป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล
- ๓) เป็นการช่วยอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมให้สมบูรณ์ เพราะบริษัทฯ จะเป็นผู้รักษาตกแต่งบริเวณพื้นที่และเสริมธรรมชาติให้สวยงาม
- ๔) ทำให้จังหวัดกาญจนบุรีมีสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนสำหรับประชาชนชาวไทยและต่างประเทศเพิ่มขึ้น
- ๕) เป็นการให้ความร่วมมือแก่ภาคเอกชนในการลงทุนภายในประเทศ
- ๖) รัฐจะมีรายได้จากการจัดเก็บค่าใช้ประโยชน์และสามารถนำเงินรายได้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่นิคมสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ
- ๗) สมาชิกนิคมสหกรณ์และราษฎรในพื้นที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการนำผลิตผลการเกษตรหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนมาจำหน่ายให้กับนักท่องเที่ยว

แต่จากการพิจารณาหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ซึ่งได้ตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปัญหาเรื่องการอนุญาตให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า “อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ ดังกล่าว อนุญาตให้ผู้ที่มิใช่เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าไปหาประโยชน์ที่ดินภายในเขตของนิคม

สหกรณ์ได้ แต่การอนุญาตนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์และจะต้องเป็นการอนุญาตชั่วคราวเท่านั้น” และ “การอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๑๕ นั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจอนุญาตให้แก่ผู้ใดไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ แต่การอนุญาตนั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่ว่าที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้จัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ และจะต้องอนุญาตให้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น” ทำให้เกิดข้อสงสัยที่จะพิจารณาเรื่องการขอใช้ประโยชน์ของบริษัท กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

๑. อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะอนุญาตให้บริษัท เจ.พี.แอสซีซิเอท จำกัด ใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ทองผาภูมิ เพื่อกิจการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเรียกเก็บค่าบำรุงตามมาตรา ๑๕^๑ และมาตรา ๑๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้หรือไม่

๒. การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการอนุญาตนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ และที่ดินที่อนุญาตเป็นที่ดินที่มีสภาพไม่เหมาะสมเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถที่จะนำมาจัดสรรให้สมาชิกได้ ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ต้องอนุญาตเป็นการชั่วคราวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖^๓ ได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น และมาตรา ๘^๔ ประกอบกับมาตรา ๙^๕ แห่ง

^๑ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๒ มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

^๓ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคม และสมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้สมาชิกนิคมได้มีที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ดินตั้งเคหสถานและใช้ประโยชน์เพื่อทำการเกษตรเป็นหลักแหล่ง ดังนั้น ในการจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๓๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงต้องพิจารณาถึงสภาพและลักษณะของที่ดินว่าสามารถที่จะนำไปใช้เพื่อทำการเกษตรได้หรือไม่ หากเป็นที่ดินที่สามารถนำไปใช้เพื่อทำการเกษตรได้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะต้องดำเนินการจัดแบ่งที่ดินนั้นให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เพื่อทำการเกษตรตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้ให้ความเห็นตามข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรื่องการอนุญาตให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์^๗ ว่าการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์และจะต้องเป็นการอนุญาตชั่วคราวเท่านั้น ก็เนื่องจากข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวเป็นการเช่าที่ดินเพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่สามารถนำไปจัดแบ่งให้สมาชิกนิคมเพื่อทำการเกษตรได้ ฉะนั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงไม่อาจอนุญาตให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกนิคมเช่าที่ดินนั้นเป็นเวลานานถึง ๒๐ ปี เพราะการให้เช่าที่ดินซึ่งสามารถทำการเกษตรได้โดยมีระยะเวลาเช่าถึง ๒๐ ปี ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการที่จะนำที่ดินมาจัดแบ่งให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์

สำหรับปัญหาตามข้อหารือนี้ เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ตรวจสอบที่ดินที่บริษัท เจ.พี.แอสโซซิเอท จำกัด ขอใช้ประโยชน์แล้ว ปรากฏว่า เป็นที่ดินที่ยังมิได้จัดสรรให้สมาชิก มีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถนำมาจัดสรรให้สมาชิกเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ และการอนุญาตให้บริษัท เจ.พี.แอสโซซิเอท จำกัด เข้าไปหาประโยชน์ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดที่ดินให้สมาชิกเข้าทำประโยชน์ ประกอบกับจะทำ

^๕ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

^๖ มาตรา ๓๗ ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินดำเนินการทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร และแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ไว้ในแผนผังของนิคมสหกรณ์ กับทำประกาศติดไว้ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์

^๗ บันทึก เรื่อง การอนุญาตให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกใช้ที่ดินในเขตจัดนิคมสหกรณ์ (ปัญหาตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้รัฐมีรายได้จากการเรียกเก็บเงินค่าบำรุงเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่นิคมสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ ดังนั้นอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีอำนาจอนุญาตให้บริษัท เจ.พี.แอสโซซิเอท จำกัด ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อกิจการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเรียกเก็บค่าบำรุงได้ ตามมาตรา ๑๕^๙ และมาตรา ๑๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่การอนุญาตให้เข้าไปหาประโยชน์นั้นต้องมีกำหนดเวลาจำกัดไม่เกินวันสิ้นสภาพของนิคมตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๓

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๐} มาตรา ๑๙ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้วให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการวางเงินค่าทดแทน
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๒๑๓๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๐ เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ มีผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้โดยไม่ต้องรอให้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในบริเวณนั้นเสียก่อน

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเสร็จและคณะกรรมการได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแล้ว และได้มีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวมาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนภายใน ๗ วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว การทางพิเศษฯ จำเป็นต้องนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์การทางพิเศษฯ จะแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการให้เสร็จภายในเวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ดำเนินการ การทางพิเศษฯ ก็จะเข้าดำเนินการเอง โดยมาตรา ๑๓^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

^๑ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากนั้นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของราษฎรอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

การทางพิเศษฯ มีปัญหาว่า เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่มาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนตามเวลาที่กำหนด การทางพิเศษฯ จะต้องนำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันและเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วยตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสาม ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใดๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานสรรพากร หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒^๓ ในกรณีเช่นนี้ การทางพิเศษฯ จะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมารับเงินค่าทดแทนอีกครั้งหนึ่งหรือไม่ และในกรณีของการวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องมีการรื้อถอนออกไปนั้น การทางพิเศษฯ จะวางเงินค่าทดแทนให้เป็นจำนวนเพียงสามในสี่ก่อน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ทำการรื้อถอนออกไป การทางพิเศษฯ จะเข้าทำการรื้อถอนเองโดยหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนจากเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือ และหากยังมีเงินค่าทดแทนเหลืออยู่ การทางพิเศษฯ ก็จะดำเนินการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้นให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองต่อไปตามมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่ การทางพิเศษฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวเพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยสรุปความได้ว่า การแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมาทำสัญญารับเงินค่าทดแทนภายใน ๗ วันนั้น เป็นทางปฏิบัติของการทางพิเศษฯ ก่อนที่จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลฯ พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ เมื่อได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ใช้บังคับแล้ว (วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๒) การทางพิเศษฯ จึงได้มีหนังสือแจ้งไปให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้มารับเงินค่าทดแทนอีกครั้งหนึ่ง โดยแจ้งไปให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และแจ้งไปด้วยว่าหากไม่มาติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนโดยนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความในข้อ ๕ (๑)^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น สำหรับปัญหาที่หารือมาว่าการทางพิเศษ

^๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๔๖ ฉบับพิเศษ หน้า ๔ ถึง หน้า ๙ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๒

^๔ มาตรา ๓๐ ในการจะจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อน และแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับ แล้วจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้และให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕ ข้อ ๕ การวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือ มาตรา ๒๙ ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติดังนี้

(๑) ในกรณีที่มีประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้อง

ๆ จะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมารับเงินค่าทดแทนอีกครั้งหนึ่งหรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย สำหรับในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนนั้น การทางพิเศษฯ สามารถตกลงกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนส่วนใหญ่ได้ แต่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนบางรายไม่ยอมตกลง ในการวางเงินค่าทดแทนนั้น ถ้าเป็นเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินเจ้าหน้าที่จะนำไปวางเต็มจำนวน แต่สำหรับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องรื้อถอนออกไปนั้น มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อน เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รื้อถอนออกไปแล้ว หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปทำการรื้อถอนเองก็ให้หักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทน แล้วจึงจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหลือให้ อนึ่ง ค่ารื้อถอนนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินค่าทดแทนและเจ้าหน้าที่สามารถกำหนดได้แน่นอนว่าค่ารื้อถอนอสังหาริมทรัพย์แต่ละรายเป็นเงินจำนวนเท่าใด เจ้าหน้าที่จึงมีปัญหาว่า ถ้าจะวางเงินค่าทดแทนเพียงสามในสี่ก่อนโดยนำบทบัญญัติมาตรา ๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รื้อถอนออกไปแล้วจึงจะจ่ายส่วนที่เหลือให้ หรือถ้าเจ้าหน้าที่จะต้องทำการรื้อถอนเอง เจ้าหน้าที่จะหักค่ารื้อถอนออกก่อนจ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทั้งสองกรณีนี้การทางพิเศษฯ สงสัยว่าจะกระทำได้หรือไม่ จึงได้ขอหารือมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่การทางพิเศษฯ ขอให้วินิจฉัยมีว่า ในการวางเงินค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอมะนังนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๐ เฉพาะเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องรื้อถอนเจ้าหน้าที่จะนำมาตรา ๓๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้บังคับได้หรือไม่ เพราะมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้เพียงสามในสี่ก่อน เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ออกไปแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องทำการรื้อถอนเองเพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยอมดำเนินการ เจ้าหน้าที่ก็จะหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนออกจากเงินค่าทดแทน แล้วจึงจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ใช้

แจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และให้แจ้งด้วยว่า หากไม่ติดต่อรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน

ฯ ลฯ

ฯ ลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

กับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งออกตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแล้ว แต่การเวนคืนที่เป็นปัญหานี้ เป็นการเวนคืนที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ มีแต่ประกาศของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นการเวนคืนที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนตามมาตรา ๑๓^๗ เท่านั้น และในมาตรา ๑๓ วรรคหก ก็ไม่ได้บัญญัติให้นำเอา มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับกับการเวนคืนที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนแต่อย่างใด ดังนั้น ในการวางเงินค่าทดแทนในกรณีที่เป็นปัญหานี้ การทางพิเศษฯ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๑ ซึ่งเป็น มาตราที่มาตรา ๑๓ วรรคหก ได้บัญญัติให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ การทางพิเศษฯ จะต้องนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มี สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ปัญหาของการทางพิเศษฯ ที่หารือมานี้อาจแก้ไขได้โดยอาศัยการปฏิบัติที่ เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา ๑๓ วรรคสามได้บัญญัติว่า ในกรณีที่มีความ จำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน ฯลฯ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการรื้อถอนหรือขนย้ายออกไป ภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ ครอบครองไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการได้โดยเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย สำหรับการวางเงินค่าทดแทนนั้น มาตรา ๓๑^๘ บัญญัติว่า ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ผู้ประสงค์จะขอรับเงิน ค่าทดแทนที่ฝากไว้จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่จะ ได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ควรจะใช้วิธีวางเงินค่าทดแทนซึ่งอาจ นำไปฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามที่เจ้าหน้าที่ เห็นสมควรแทนการจ่ายเงินให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ก็ได้ อนึ่ง เห็นสมควรกล่าวไว้ในตอนนี้อย่างเดียวว่า มาตรา ๑๓ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “เมื่อได้จ่ายเงินหรือ วางเงินค่าทดแทนแล้ว...” ซึ่งย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในอันที่จะ เลือกใช้วิธีจ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนวิธีหนึ่งวิธีใดได้ และโดยที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องจัด ให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปตามนโยบายที่การทางพิเศษฯ ได้กำหนดไว้ เมื่อกฎหมาย ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าหกสิบ วันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง และเพื่อความรวดเร็วควรแจ้งไปด้วยว่า หากเจ้าของหรือผู้ ครอบครองไม่ดำเนินการรื้อถอนฯ ออกไปภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะดำเนินการรื้อถอน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ฯ เองโดยจะคิดค่าใช้จ่ายเป็นเงินจำนวนเท่าใดและจะหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ได้วางไว้ที่ธนาคารออมสิน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองประสงค์จะทำการรื้อถอนฯเอง เจ้าหน้าที่ควรรอกการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไว้ก่อนจนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้รื้อถอนเสร็จ หรือถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแสดงความประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ทำการรื้อถอนเจ้าหน้าที่ก็อาจหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนตามจำนวนที่ได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้าออกจากเงินค่าทดแทน แล้วจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหลือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองไปก็ได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๓ วรรคหกมิได้บัญญัติให้นำมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นมาตราที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อนมาใช้บังคับโดยอนุโลม เจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนสามในสี่ก่อน แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ก็อาจดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ตามวิธีการที่ได้กล่าวมาข้างต้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การใช้สิทธิเข้าครอบครองที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง
พ.ศ. ๒๕๑๔ (กรณีปัญหาตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

กองทัพอเรือได้มีหนังสือที่ กท ๐๕๐๒/๖๔๔ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๓ หรือ
ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบ
จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ มาถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา โดยมีข้อเท็จจริงว่า เนื่องจากกองทัพอเรือมีความต้องการใช้ที่ดินในท้องที่อำเภอสตหีบ
จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยองจังหวัดระยอง เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ จึง
ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมือง
ระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ เจ้าหน้าที่เวนคืนได้ดำเนินการเวนคืนโดยทำความตกลงกับ
ราษฎรที่อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว บางรายก็ยอมรับเงินค่าทดแทนแล้วยอมออกไปจากที่ดินที่
เวนคืน บางรายยอมรับเงินแล้วแต่ก็ให้คนอื่นเช่าอยู่ในที่ดินนั้นต่อไปอีก บางรายก็ไม่ยอมรับเงิน
ค่าทดแทนเนื่องจากไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนบางรายก็ไม่ยอมมาเจรจากับเจ้าหน้าที่เวนคืน
และบางรายรับเงินค่าทดแทนแล้วแต่ไม่ยอมออกไป รวมทั้งมีราษฎรบุกรุกเข้ามาอยู่ในที่ดินอีก
สำหรับผู้ที่ไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนนั้น เจ้าหน้าที่เวนคืนได้นำเงินค่าทดแทนไปวางศาลเมื่อวันที่
๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๙ อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ปรากฏว่ามีผู้มารับเงินค่าทดแทนจำนวน
หนึ่ง ส่วนที่เหลือไม่ยอมรับเงิน และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.
๒๔๙๗ ด้วยสาเหตุดังกล่าวกองทัพอเรือจึงไม่สามารถเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินที่
เวนคืนได้

กองทัพอเรือจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในข้อกฎหมายสำหรับ
เป็นแนวปฏิบัติต่อไป ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการถึงขั้นนำเงินทดแทนไปวางศาลแล้วจะถือว่าได้
ดำเนินการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบฯ เสริจสิ้นแล้วหรือ
ยัง แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ายังไม่ได้เข้าครอบครองที่ดินนั้น

๒. ขณะที่ทางราชการได้ให้นำเงินทดแทนไปวางศาลเป็นช่วงเวลา
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ แต่ต่อมาได้มี
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และให้ยกเลิก

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กรณีเช่นนี้จะให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับใดมาพิจารณาในการที่จะดำเนินการเพื่อให้กองทัพเรือเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืนได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญและกองทัพเรือ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความว่า กองทัพเรือมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บริเวณอำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และบริเวณอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เพื่อประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ การป้องกันประเทศ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๐๙ และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจบริเวณที่จะเวนคืนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินและผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินที่จะต้องถูกเวนคืนรวม ๒๓๒ ราย และต่อมาเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนและวางเงินค่าทดแทนโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายไปแล้ว ๒๓๐ ราย

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวยังมีปัญหาอยู่อีก ๒ ราย คือกรณี ร.ต. พูลสวัสดิ์ โสรัด และกรณีบริษัทไทยแลนด์ คอมเมอร์เชียล อินเวสต์เมนต์ จำกัด ซึ่งไม่ยอมรับค่าทดแทน และมีการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทน แต่การดำเนินการโดยอนุญาโตตุลาการไม่เป็นผลสำเร็จ เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงได้นำเงินค่าทดแทนไปวางที่สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ ๒ กรณีจึงมีปัญหว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้วางเงินค่าทดแทนดังกล่าว นั้น จะถือว่าได้ดำเนินการเวนคืนเสร็จสิ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว หรือไม่ และภายหลังจากที่ได้มีการวางเงินค่าทดแทนไปแล้ว ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กรณีเช่นนี้จะต้องใช้พระราชบัญญัติฉบับใดมาพิจารณาสำหรับการเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ผู้แทนกระทรวงกลาโหมได้แถลงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีของบริษัทไทยแลนด์ คอมเมอร์เชียล อินเวสต์เมนต์ จำกัด นั้น หลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว บริษัทฯ ได้ยื่นอุทธรณ์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอสตหีบฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕^๑ ประกอบกับมาตรา ๓๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ดังกล่าว และเมื่อไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลา บริษัทฯ ก็ได้ยื่นฟ้อง กองทัพอากาศและเจ้าหน้าที่เวเนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อศาลแพ่ง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๗๐๒๖/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๒ เพื่อคัดค้านการกำหนดจำนวนเงินของเจ้าหน้าที่เวเนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในขณะนั้นคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้แทนกระทรวงกลาโหมจึงได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ว่า เมื่อกรณีของบริษัทฯ นี้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลแล้ว การพิจารณาดำเนินการต่อไปสมควรต้องเป็นไปตามที่ศาลจะได้มีคำพิพากษา กรณีจึงไม่มีปัญหาที่จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ต้องพิจารณาให้ความเห็นอีกต่อไป

โดยเหตุนี้ ปัญหาที่กองทัพอากาศประสงค์จะหาหรือจึงมีเพียงกรณีการดำเนินการ เวเนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ ร.ต.พุลสวัสดิ์ โสรัด ว่า ได้มีการดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิม ร.ต.พุลสวัสดิ์ โสรัด ไม่ยินยอมรับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่ได้มีการเจรจาโดยอ้างว่าเงินค่าทดแทนกำหนดขึ้นต่ำกว่าความเสียหายที่ได้รับจริง เจ้าหน้าที่เวเนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เสนอราคาเด็ดขาดไปให้ ร.ต.พุลสวัสดิ์ฯ ทราบ ตามมาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้วและอนุญาโตตุลาการยังมีได้ชี้ขาด ให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาโตตุลาการตามวรรคสองภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗

พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ ร.ต.พูลสวัสดิ์ ก็ยังไม่เห็นชอบกับจำนวนเงินดังกล่าวอีก และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึงเจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์แจ้งให้ทราบว่า ได้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนขึ้นเพื่อดำเนินการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาภายหลังบุคคลผู้ที่ ร.ต.พูลสวัสดิ์ แต่งตั้งนั้นได้ขอถอนตัวจากการเป็นอนุญาโตตุลาการให้แก่ ร.ต.พูลสวัสดิ์ หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์ได้เชิญ ร.ต.พูลสวัสดิ์ มาร่วมเจรจาเกี่ยวกับการรับเงินค่าทดแทนอีกหลายครั้ง โดยครั้งสุดท้ายมีการเจรจาเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๒๓ แต่ก็ไม่สามารถเจรจาทกลงกันได้ และในการเจรจาแต่ละครั้ง ร.ต.พูลสวัสดิ์ ก็ได้แจ้งถึงการขอแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนขึ้นอีกแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์จึงได้นำเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่เห็นสมควรซึ่งกำหนดไว้สูงกว่าจำนวนเงินที่เสนอเป็นราคาเด็ดขาดในครั้งแรก ไปวางต่อสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ ๒ ศาลจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้แจ้งให้ ร.ต.พูลสวัสดิ์ ไปรับเงินได้โดยหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งในขณะนั้น ร.ต.พูลสวัสดิ์ ยังมีได้ไปรับเงินดังกล่าว และกองทัพเรือก็ยังมิได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในบริเวณที่ดินของ ร.ต.พูลสวัสดิ์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่เจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์ได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ ๒ ภายหลังจากอนุญาโตตุลาการฝ่ายเจ้าของที่ดินขอถอนตัวโดยยังมิได้มีการชี้ขาดเรื่องค่าทดแทนนั้น จะถือว่าเป็นการวางเงินค่าทดแทนโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วหรือไม่และในขณะนี้ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จะต้องมีการดำเนินการสิ่งใดเพื่อให้กองทัพเรือเข้าครอบครองที่ดินของ ร.ต.พูลสวัสดิ์ อีกหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๒๓ ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

หนังสือเสนอราคาเด็ดขาดเช่นนี้ เมื่อมีใบรับหรือรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีพยานอย่างน้อยสองคนลงนามรับรองว่าได้ส่งแก่ผู้รับโดยถูกต้องแล้ว ให้ถือว่าได้ส่งแก่ผู้รับแล้ว

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๒๔ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ได้

ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการดังกล่าวภายในกำหนดหกเดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติไว้ว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลที่ต้องถูกเวนคืนให้ตกเป็นของเจ้าหน้าที่ทันทีเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดขึ้นใช้บังคับแล้ว แต่การจะเข้าครอบครองทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนได้ต่อไปนั้น จะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนหรือได้มีการวางเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้แล้วจึงจะสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ ในเรื่องการวางเงินค่าทดแทนนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้กระทำได้ในกรณีดังนี้

๑. กรณีที่หาตัวผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนไม่พบ ให้คณะกรรมการเวนคืนกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรแล้ววางเงินค่าทดแทนนั้นตามมาตรา ๒๕^๖

๒. กรณียังมีการโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนหรือเกี่ยวกับการแบ่งส่วนแห่งเงินค่าทดแทน หรือผู้ร้องขอรับเงินค่าทดแทนไม่มีสิทธิได้รับเงินนั้นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาลได้ตามมาตรา ๒๖^๗ และมาตรา ๒๘^๘

มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก บรรดาการจำนองบุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเวนคืนนั้น เป็นอันสิ้นสุดลง แต่สิทธิของผู้รับประโยชน์ในการที่จะได้รับชดเชยจากเงินค่าทดแทนนั้นยังคงมีอยู่แต่ผู้รับประโยชน์จะต้องร้องขอรับชำระจากเงินค่าทดแทนนั้นภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ หรือถ้าเงินค่าทดแทนนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สินในวันใดภายหลัง ก็ต้องร้องขอเสียก่อนวันนั้น

ตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวในวรรคแรก ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

^๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๒๕ ถ้าหาตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับเงินค่าทดแทนไม่พบ ให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรและวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

เมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

ถ้าภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันวางเงิน ผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนแสดงตนให้ปรากฏ ผู้นั้นจะยอมรับเอาจำนวนเงินซึ่งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ หรือขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการก็ได้

เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีแล้ว ห้ามมิให้ร้องขอตั้งอนุญาโตตุลาการ และผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนจะร้องขออย่างอื่นไม่ได้ นอกจากจะขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ต่อศาลดังกล่าวมาแล้วให้เป็นการเสร็จกันไป

^๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๒๖ ถ้าก่อนที่จะได้ชำระเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิที่จะได้รับหรือก่อนพ้นกำหนดหนึ่งปีตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน หรือด้วยเรื่องการแบ่งส่วนแห่งเงินค่าทดแทนให้กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณีพยายามไกล่เกลี่ยคู่พิพาททุกฝ่ายให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทน

๓. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนตามที่ได้เคยเจรจาตกลงกันไว้แล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาลได้ตามมาตรา ๓๑^๙

๔. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอขอแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการภายในเวลาที่กำหนด ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เสนอราคาเด็ดขาดให้ทราบแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาลได้ตามมาตรา ๒๔^{๑๐}

๕. กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนตามที่อนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาดแล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาลได้ตามมาตรา ๓๑^{๑๑}

เมื่อทุกฝ่ายตกลงกันเฉพาะจำนวนเงินค่าทดแทน แต่ไม่ตกลงกันในเรื่องส่วนแบ่งแล้ว ให้นำเงินจำนวนที่ตกลงกันไปวางศาล เงินจำนวนนี้ให้โอนหรือแบ่งตามคำพิพากษาของศาลหรือตามข้อตกลงแห่งคู่กรณี เมื่อได้วางเงินแล้วให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

เมื่อไม่เป็นที่ตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่บอกกล่าวเป็นหนังสือเสนอจำนวนเงินค่าทดแทนเด็ดขาดไปยังคู่พิพาทตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ถ้าคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับเอาตามจำนวนที่เสนอเช่นนั้นภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่รับคำเสนอนั้น ทุกฝ่ายมีสิทธิขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ได้ และให้นำมาตรา ๒๔ วรรคท้ายมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้จ่ายเงินค่าทดแทนเสร็จไปแล้ว หรือเมื่อได้วางเงินต่อศาลตามมาตรา ๒๔ วรรคท้ายแล้ว หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีตั้งกล่าวมาข้างต้นเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลผู้มาเสนอคำขอร้อง ผู้ขอร้องมีสิทธิแต่จะฟ้องร้องบุคคลผู้ได้รับเงินค่าทดแทนไป หรือผู้ซึ่งมีชื่อว่าจะได้รับเงินที่วางศาลไว้เท่านั้น

^๙ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๒๘ ถ้าปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ว่า ผู้มาขอร้องในขณะหรือก่อนที่กรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำการตรวจนั้นไม่มีสิทธิอย่างใดดังที่กล่าวไว้ในมาตรา ๑๑ ให้เจ้าหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร และวางเงินจำนวนนั้นไว้ต่อศาล

เมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

บุคคลดังกล่าวในวรรคแรกหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลแสดงสิทธิของตน สำหรับกรณีผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ร้อง ให้ศาลส่งสำเนาคำร้องให้บุคคลดังกล่าวในวรรคแรกทราบด้วย เมื่อศาลได้สั่งหรือพิพากษาแสดงว่าบุคคลใดมีสิทธิ บุคคลนั้นจะยอมรับเอาจำนวนเงินซึ่งเจ้าหน้าที่วางต่อศาล หรือขอให้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

^{๑๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๓๑ ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนปฏิเสธไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนซึ่งได้ตกลงกำหนดกันเองก็ดี อนุญาโตตุลาการกำหนดให้ก็ดี เมื่อเจ้าหน้าที่ได้นำเงินค่าทดแทนเช่นว่านั้นวางศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินได้

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

เมื่อข้อเท็จจริงกรณีของ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ นี้ปรากฏว่า ภายหลังจากที่ไม่อาจเจรจาทกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์ก็ได้เสนอราคาเด็ดขาดให้ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ ได้ทราบ และ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ ได้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่อนุญาโตตุลาการฝ่าย ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ ได้ขอถอนตัวเสียก่อนที่จะมีการชี้ขาดเช่นนี้ย่อมยังคงต้องถือว่าการเวณคีนที่ดินของ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ อยู่ในกระบวนการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งคู่กรณีชอบที่จะตกลงแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นใหม่เพื่อชี้ขาดตามบทกฎหมายต่อไป ฉะนั้น การที่เจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์ได้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ ๒ ทั้งๆ ที่ยังมีได้มีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีใช่เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอขอตั้งอนุญาโตตุลาการภายหลังจากทราบราคาเด็ดขาดจากเจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๔^{๑๒} การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการวางเงินค่าทดแทนที่กระทำไปจึงไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่เวณคีนอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๐^{๑๓} ประกอบกับมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้เมื่อได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว โดยได้กำหนดวิธีการเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือตามมาตรา ๒๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^{๑๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๘ เมื่อพระราชบัญญัติเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ และ ณ ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวณคีนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นใช้บังคับสำหรับกรณีตามมาตรา ๑๕ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้ว สำหรับกรณีตามมาตรา ๒๓ และให้นำมาตรา ๑๓ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่ไม่มีอาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของ

เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินภายในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มารับภายในระยะเวลาดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิวางเงินค่าทดแทนนั้นได้ทันที และให้มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินได้ตามมาตรา ๒๔ ประกอบกับมาตรา ๑๖^{๑๕} ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและฟ้องศาลตามมาตรา ๒๕^{๑๖} และมาตรา ๒๖^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามลำดับ และมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอเรื่องให้ออญาโตตุลาการชี้ขาดได้อีก

แต่เนื่องจากมาตรา ๓๖^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า ให้การเวนคืนและการปฏิบัติตาม

ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน

^{๑๕} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่น เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินเช่นว่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับخذใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับخذใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๗} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ที่มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติเสร็จไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการไว้และยังมิได้มีการชี้ขาด นั้นให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการดังกล่าว และให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัตินี้แทน

ฉะนั้น กรณีการดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ นั้น จึงไม่อาจดำเนินการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นได้อีก แต่เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เคยเสนอราคาเด็ดขาดให้ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ ทราบโดยถูกต้องตามมาตรา ๒๓^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไปแล้ว การเสนอราคาเด็ดขาดที่ได้กระทำไปจึงมีผลใช้บังคับต่อไปได้ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเป็นการดำเนินการ ที่สอดคล้องกับวิธีการเวนคืนตามมาตรา ๒๘^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ย่อมต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งได้แก่การวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองของมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หาก ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ ยังไม่พอใจก็จะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีต่อไป และเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็มีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินรายนี้ได้เมื่อมีการวางเงินค่าทดแทนแล้วตามมาตรา ๑๖^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อในขณะนี้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้วางเงินค่าทดแทนต่อสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์สินภาคที่ ๒ อยู่ก่อนแล้ว แม้ว่าจะเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ตาม ก็ไม่จำเป็นที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องดำเนินการถอนเงินค่าทดแทนที่วางไว้นั้นกลับคืนมาก่อนแต่อย่างใด เพราะเหตุว่า ในการดำเนินการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องวางเงินค่าทดแทนต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินอยู่แล้วดังที่กล่าวข้างต้น ฉะนั้น การดำเนินการต่อไปสมควรกระทำโดยเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งไปยังสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์สินฯ ให้ทราบว่า การวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวนี้ถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ พร้อมทั้งแจ้งยืนยันการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปให้ ร.ต.พูลสวัสดิ์ฯ ทราบ เมื่อได้ดำเนินการเช่นนี้แล้ว เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ย่อมมีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวได้ทันที

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์
ที่ต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๕๐๖/๒๗๙๑ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ชั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และ พญาไท-ศรีนครินทร์ หลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นเพื่อกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนโดยอาศัยมาตรา ๙ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือ สำหรับราคาที่ดินคณะกรรมการได้นำราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ (๓) มาเปรียบเทียบกับว่าราคาใดจะสูงกว่า ซึ่งคณะกรรมการพบว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่กรมที่ดินประกาศใช้สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๔ สูงกว่า และคณะกรรมการก็ได้ใช้ราคาดังกล่าวกำหนดเป็นราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ส่วนอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดิน คณะกรรมการก็ได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยถือราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นเกณฑ์ แต่เนื่องจากราคาที่ดินและสิ่งก่อสร้างได้สูงขึ้นมากในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ ๒๕๓๓ จำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอที่จะซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีสภาพใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยเดิมที่ถูกเวนคืนได้ ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อน จึงได้ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทย ขอให้ช่วยเหลือโดยเพิ่มจำนวนเงินค่าทดแทนให้ใกล้เคียงกับราคาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐมนตรีฯ ได้หารือปัญหานี้ร่วมกับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนำบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์แล้วก็อาจกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้ รัฐมนตรีฯ จึงมีคำสั่งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนว่า

๑. ในการกำหนดราคาที่ดินที่จะต้องเวนคืน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตราเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดิน โดยไม่ต้องยึดถือเฉพาะมาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) ได้หรือไม่

๒. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถใช้ราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในวันที่มีการกำหนดราคาเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้หรือไม่

๓. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่ดินคณะกรรมการมีมติพิจารณากำหนด โดยไม่ใช้ราคาในวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับจะทำได้หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) โดยผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สรุปความได้ว่า ตามหลักสากลจะต้องประเมินราคาทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นแปลงๆ แต่ในประเทศไทยไม่สามารถกระทำเช่นนั้นได้เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปในสิ่งปลูกสร้างเพื่อทำการสำรวจ ฉะนั้น การประเมินราคาของกรมที่ดินจึงเป็นการประเมินเฉพาะราคาที่ดินเท่านั้น สำหรับในกรุงเทพมหานคร แต่เดิมมีการประเมินราคาที่ดินกระทำเป็นแขวงๆ ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริงนัก ต่อมาจึงได้มีการแบ่งพื้นที่ในแต่ละแขวงของแต่ละเขตออกเป็นโซน (Zone) และแบ่งย่อยต่อไปอีกเป็นบล็อก (Block) แต่ละบล็อกประกอบด้วยที่ดินหลายแปลง ในการประเมินราคาของที่ดินในแต่ละบล็อกแต่ละโซน เจ้าหน้าที่จะคำนึงถึงที่ตั้งของที่ดินด้วยว่า อยู่ใกล้ถนนหลวงมากน้อยเพียงใด และสภาพของที่ดินเป็นที่ดินใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้ในการพาณิชย์ หรือใช้เพื่อการเกษตรกรรม หรือใช้เพื่อการอุตสาหกรรม ถ้าที่ดินดังกล่าวอยู่ใกล้ถนนหลวงและเป็นที่ที่ใช้ในการพาณิชย์ราคาประเมินก็จะสูงกว่าที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย และถ้าอยู่ห่างจากถนนหลวงและเป็นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมราคาก็จะต่ำลงมา ข้อมูลเช่นนี้ได้จากการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจในแต่ละบล็อกแต่ละโซนไป สำหรับราคาที่ใช้ในการประเมินราคาที่ดินในแต่ละบล็อกแต่ละโซนนั้น จะใช้ราคาซื้อขายที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าวย้อนหลังไปไม่เกินสามปี ซึ่งราคาซื้อขายดังกล่าวได้มาจากหลายแห่ง เช่น ราคาที่ได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่สำนักงานที่ดิน ราคาซื้อขายในระยะเวลาที่ผ่านมาที่สอบถามจากธนาคาร จากนายหน้าขายที่ดิน หรือจากผู้จัดสรรที่ดิน หรือราคาที่เสนอขายในกรณีที่มีการเสนอขายที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าว จากราคาซื้อขายเหล่านี้เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการประเมินราคาที่ควรจะเป็นของที่ดินในบล็อกหรือในโซนนั้น ในกรณีที่ราคาซื้อขายที่ได้มาเป็นราคาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเจ้าหน้าที่จะประเมินราคาของสิ่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์ที่กรมโยธาธิการกำหนด แล้วนำราคาประเมินของสิ่งปลูกสร้างนั้นมาหักออกจากราคาซื้อขายเหลือเป็นราคาที่ดินเมื่อได้

กำหนดราคาประเมินของที่ดินแล้วเจ้าหน้าที่ก็จะเสนอให้คณะกรรมการซึ่งมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธานพิจารณา เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วก็จะประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินดังกล่าวต่อไป สำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครการกำหนดราคาประเมินของที่ดินก็จะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการอย่างเดียวกัน แต่ในขณะนี้ทำได้แต่เฉพาะที่ดินในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น และในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานพิจารณาให้ความเห็นชอบกับราคาประเมินของที่ดินที่เจ้าหน้าที่กำหนดก่อนแล้วจึงจะประกาศใช้ได้ บัญชีราคาประเมินที่ดินนี้จะมีการปรับปรุงใหม่ทุก ๆ สี่ปี แต่ถ้าในระหว่างสี่ปีนั้นคณะกรรมการเห็นว่าราคาที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปมากก็อาจทำการประเมินราคาที่ดินใหม่ในระหว่างเวลาสี่ปีนั้นได้ บัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้อยู่ในขณะนี้เป็นบัญชีราคาประเมินที่นำมาตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ ซึ่งจะใช้ไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ เว้นแต่จะมีการประเมินใหม่ก่อนหน้านั้น

ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ สายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และ พญาไท-ศรีนครินทร์ สำหรับที่ดินคณะกรรมการจะกำหนดราคาที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรรมที่ดินที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเพราะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ นั้น กรมที่ดินก็ได้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินแล้วด้วย ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่ต้องเวนคืนนั้น คณะกรรมการจะกำหนดราคาตามที่เป็นอยู่ในวันที่เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจ ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตบางเขนเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ราคาของที่ดินยังไม่สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ของกรรมที่ดินมากนัก ผู้ถูกเวนคืนส่วนใหญ่ก็ยอมรับราคาที่ที่ดินคณะกรรมการกำหนด ในจำนวนผู้ถูกเวนคืนทั้งหมด ๑๑๑ ราย มี ๔๐ ราย ที่อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแต่ไม่มีรายใดฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อศาลเลย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และ พ.ศ. ๒๕๓๓ ราคาที่ดินได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ของกรรมที่ดินมาก ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนจึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรม ในการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน ผู้แทนสภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นว่า ในการกำหนดราคาที่ดิน ถ้าสามารถนำหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งมาใช้ ก็อาจทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืนได้มากขึ้น แต่การทางพิเศษฯ ไม่เห็นด้วย เพราะมาตรา ๙ วรรคสี่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่ดินไว้ชัดเจนแล้วว่า ให้ถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ สำหรับการกำหนดค่าเสียหายตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า นั้น ควรจะเป็นเรื่องของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้าจะให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณาเรื่องค่าเสียหาย คณะกรรมการคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายบังคับไว้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้วมีความเห็นว่า ในเบื้องต้นควรพิจารณาเสียก่อนว่า คำว่า “ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘” ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องกำหนดตามมาตรา ๙ วรรคสองนั้น มีความหมายแค่นี้เพียงใด เมื่อได้ตรวจดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยตลอดแล้ว เห็นว่าต้องนำความในมาตรา ๙ มาใช้เป็นหลักในการพิจารณา โดยเฉพาะมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” จากความในมาตรา ๙ วรรคสี่ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการจะต้องกำหนด (๑) ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และ (๒) จำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในการกำหนด “ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน” ย่อมเป็นที่เข้าใจว่า คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” เป็นคำที่ใช้อยู่ใน ป.พ.พ. และมาตรา ๑๐๐ แห่ง ป.พ.พ. ได้ให้ความหมายไว้ว่า “อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็น

๙ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

อันเดียวกับที่ดินนั้น และให้หมายความรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย” เมื่อมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้ใช้คำว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง...” จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องให้ความสำคัญแก่คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” โดยแยกกำหนดตามความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์” กล่าวคือ ต้องแยกกำหนดเป็น ๓ รายการ คือ (๑) ราคาที่ดิน (๒) ราคาทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และ (๓) ค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในการกำหนดราคาที่ดิน มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า “ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ สำหรับราคาที่ดินให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์” พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า หลักเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสองก็คือ หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรา ยกเว้นการกำหนดราคาที่ดินซึ่งมาตรา ๙ วรรคสี่ บังคับให้คณะกรรมการกำหนดโดยถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่าเป็นเกณฑ์ โดยที่ กทพ. ได้ยอมรับแล้วว่า ราคาตามมาตรา ๒๑ (๓) คือ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นราคาที่สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๑ (๒) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการจะนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์กำหนดราคาที่ดินเพื่อให้สูงกว่าราคาที่ดินที่กำหนดตามมาตรา ๒๑ (๓) ได้หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนที่จะต้องให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ มาตรา ๑๘^๒ และมาตรา ๒๑^๓ การพิจารณากำหนดราคาที่ดินให้แตกต่างไปจากที่มาตรา ๙

^๒ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินจะต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดไว้ น่าจะไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สำหรับราคาที่ดินมีราคาที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณากำหนดอยู่ ๓ เกณฑ์ด้วยกันคือราคาตามมาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) แต่เมื่อมาตรา ๙ วรรคสี่ได้บังคับให้นำราคาที่ดินตาม (๒) และ (๓) มาพิจารณาเทียบเคียงว่าราคาใดสูงกว่ากันเกณฑ์ที่ใช้กำหนดราคาที่ดินตาม (๑) จึงต้องถูกตัดออกไปจะนำมาพิจารณาอีกไม่ได้เพราะจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๙ วรรคสี่ อย่างชัดแจ้ง สำหรับเกณฑ์ตาม (๔) คือ สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณี que บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

ข้อเท็จจริงก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่าในการกำหนดราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรมที่ดินได้พิจารณาถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินรวมอยู่ด้วยแล้ว ฉะนั้น คณะกรรมการตามมาตรา ๙ จึงไม่อาจนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินให้สูงกว่าราคาตามเกณฑ์ (๓) เพราะจะเป็นการกำหนดราคาที่ดินที่ซ้ำซ้อนกับการกำหนดราคาประเมินของกรมที่ดิน และจะทำให้การกำหนดราคาที่ดินสูงขึ้นโดยไม่เป็นธรรม สำหรับเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ (๕) คือ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เป็นความที่มีความหมายกว้าง จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเพิ่มราคาที่ดินได้หรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่ละโครงการ สำหรับโครงการที่มีเหตุและวัตถุประสงค์เป็นการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่สองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ถึงแม้จะมีเหตุและวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความคับคั่งของการจราจรบนท้องถนน ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีน้ำหนักเพียงพอที่จะนำมาเพิ่มราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ให้สูงขึ้นอีกได้ และถึงแม้จะถือว่าโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่สองเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และได้มีประกาศของคณะรัฐมนตรีจำนวนมาตรา ๑๓ วรคหนึ่งแล้ว การกำหนดราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นตลอดจนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๘ จะต้องกำหนดให้สูงเป็นที่พอใจแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐบาลถือว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและช่วยทำให้การก่อสร้างทางพิเศษตามโครงการเสร็จเร็วขึ้น สำหรับเหตุผลข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๓๓ ได้บัญญัติไว้ว่าจะกระทำได้เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๓๓ วรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า “การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้นำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาประกอบการพิจารณากำหนดค่าทดแทนซึ่งจะต้องคำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ฉะนั้น จะอาศัยเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นเกณฑ์เพิ่มราคาที่ดินให้สูงขึ้นไม่ได้ และนอกจากนี้ ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะให้ความสำคัญแก่เหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่สองมากกว่าเหตุและวัตถุประสงค์ของโครงการอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจากการเวนคืนที่ได้เคยกระทำมา ยังไม่เคยปรากฏว่าได้นำเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาใช้เป็นเกณฑ์เพิ่มราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ในการกำหนดราคาที่ดิน คณะกรรมการตามมาตรา ๙ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคสี่ คือถือราคาตามมาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตามมาตรา ๒๑ (๒) เป็นราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์

โดยที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนนั้น นอกจากจะต้องแยกกำหนดเป็นราคาที่ดินแล้ว จะต้องแยกกำหนดสำหรับราคาทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และแยกกำหนดสำหรับค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกด้วย

สำหรับการกำหนดราคาทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น พิจารณาจากมาตรา ๑๘ จะได้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้หรือรื้อถอนได้ และต้นไม้ยืนต้น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของทรัพย์สินดังกล่าว มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดตามเกณฑ์มาตรา ๒๑ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า จะต้องนำมาตรา ๑๘ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้จะต้องเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ

สำหรับค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นพิจารณาจากมาตรา ๑๘ (๓) จะได้แก่ สิทธิเช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดิน และตาม (๖) จะได้แก่ สิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน ซึ่งผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของค่าแห่งสิทธิดังกล่าวซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน” มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดตามเกณฑ์มาตรา ๒๑ และจะต้องนำมาตรา ๑๘ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น สิทธิการเช่าที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน นั้น มาตรา ๑๘ (๓) ได้บังคับว่า จะต้องเป็นการเช่าที่มีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครอง ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง แต่เงินค่าทดแทนในการเช่าจะต้องกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

เมื่อได้กำหนดราคาที่ดิน ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน (ถ้ามี) และค่าแห่งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ถ้ามี) เสร็จแล้วการกำหนดแต่ละรายการจะเป็นการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน

เมื่อการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีสาระสำคัญดังได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ จะอาศัยเกณฑ์ของมาตราใด ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า จะต้องอาศัยเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑

โดยเฉพาะมาตรา ๒๑ วรรคท้าย และจะต้องพิจารณาตามสภาพของบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๘ ว่า สมควรได้รับค่าเสียหายเป็นเงินค่าทดแทนหรือไม่ และควรได้รับมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ

(๑) สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีที่ดินที่จะต้องเวนคืน นอกจากราคาที่ดินที่ได้กำหนดตามมาตรา ๒๑ (๓) ถ้าการพิจารณาของคณะกรรมการปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินนั้น คณะกรรมการก็อาจกำหนดเงินค่าทดแทนจำนวนหนึ่งตามความเสียหายที่ได้รับเพิ่มจากราคาที่ดินที่ได้กำหนดไว้ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

(๒) สำหรับเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น โดยที่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นราคาเท่าใด รวมทั้งไม่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และไม่มีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามนัยมาตรา ๒๑ (๑) (๒) และ (๓) ฉะนั้น เกณฑ์ที่จะนำมาคำนวณค่าทดแทนให้ได้ ก็คือเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ (๔) ซึ่งจะต้องพิจารณาตามสภาพและที่ตั้งของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับหรือถ้าได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับจะต้องพิจารณาตามสภาพและที่ตั้งในวันที่เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รวมทั้งค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องรื้อถอนออกไปจากที่ดินตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

(๓) สำหรับผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน และมีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าดังกล่าวจะต้องกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าที่ได้รับความเสียหายจริงเพราะเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) สำหรับเจ้าของไม้ยืนต้นจะต้องเป็นต้นไม้ที่มีอยู่ในที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ ส่วนเกณฑ์กำหนดค่าทดแทนอาจนำเกณฑ์มาตรา ๒๑ (๑) คือราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดสำหรับไม้แต่ละชนิดที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับ รวมทั้งการพิจารณาค่าเสียหายเนื่องจากเจ้าของต้นไม้ที่ประกอบกรงานอันชอบด้วยกฎหมายต้องออกจากที่ดินที่จะต้องเวนคืนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

(๕) สำหรับเจ้าของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับและไม่ใช่ผู้ซึ่งจะต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน มาตรา ๑๘ ได้กำหนดให้ได้เงินค่าทดแทนเฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) สำหรับบุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบุคคลดังกล่าวได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เงินค่าทดแทนที่จะกำหนดให้แก่บุคคลผู้เสียสิทธิดังกล่าวได้แก่เงินค่าทดแทนเท่ากับจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินบวกด้วยค่าเสียหายเนื่องจากการเสียสิทธิตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคท้าย

จากความเห็นที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่หารือมา สรุปได้ดังนี้

(๑) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะนำมาตรา ๒๑ ทั้งมาตรามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินโดยไม่ต้องยึดถือเฉพาะมาตรา ๒๑ (๒) และ (๓) ไม่ได้ เพราะมาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ถือเอาราคาตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) ราคาใดสูงกว่าให้ถือราคานั้นเป็นเกณฑ์

(๒) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจใช้ราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินในวันที่มีการกำหนดราคาเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ เพราะความที่ว่า “ที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖” เป็นความใช้ประกอบสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจะนำไปใช้ประกอบกับราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดไม่ได้ เพราะไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าราคาที่ซื้อขายในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเป็นราคาเท่าใด

(๓) คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นอาจกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการมีมติได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การโอนทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ตามมาตรา ๘
แห่งพระราชกฤษฎีกา

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก ๑๔๐๑/๖๘๘๐ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การเหมืองแร่ได้ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ สังกัดกรมโลหกิจหรือกรมทรัพยากรธรณีในปัจจุบัน ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาองค์การเหมืองแร่ได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ระหว่างที่ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินไว้หลายแปลงโดยใช้เงินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ แต่เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงได้ลงชื่อกรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ซื้อและผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ องค์การเหมืองแร่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๘^๑ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ให้แก่องค์การเหมืองแร่ แต่ปรากฏว่ายังมีที่ดินอีกหลายแปลงที่ยังมิได้เปลี่ยนชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทะเบียนของทางราชการจากกรมทรัพยากรธรณีมาเป็นองค์การเหมืองแร่ และคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีองค์การเหมืองแร่ได้ประชุมและพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ที่ดินที่จัดซื้อมานั้นได้จัดซื้อมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำเหมือง แม้ว่าจะซื้อในนามกรมทรัพยากรธรณีแต่ก็ใช้เงินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่โดยตรง กรมทรัพยากรธรณีไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ คงเป็นแต่เพียงผู้ถือแทนเท่านั้น จึงชอบที่กรมทรัพยากรธรณีจะได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้เป็นชื่อขององค์การเหมืองแร่เสียให้ถูกต้องตามแบบพิธีการของทางราชการและกฎหมายเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนไปแล้วเสร็จไปโดยเร็ว แต่ได้มีคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีบางท่านมีความเห็นว่า ควรนำเรื่องนี้หารือกรมธนารักษ์ก่อนว่าการจะโอนที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การเหมืองแร่จะขัดกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่าที่ดินใดๆ ที่เป็นของหน่วยราชการต่างๆ ต้องขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุทั้งหมดหรือไม่ จึงได้หารือกรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้วมีหนังสือตอบว่า

^๑ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐

มาตรา ๘ ให้กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ให้แก่ อ.ร.

๑. ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ที่จะมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดใช้สิทธิและหน้าที่แทนได้ ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (น.ส.๓ก.) ที่ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ชื่อไว้ในนามของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม จึงมิได้เป็นการถือกรรมสิทธิ์แทนศูนย์ฯ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่จึงเป็นของกรมทรัพยากรธรณีและหากเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้บัญญัติว่า “ให้กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ให้แก่องค์การเหมืองแร่” แต่โดยที่ที่ดินดังกล่าวเป็นของกรมทรัพยากรธรณี มิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ดังนั้น จึงไม่ต้องโอนไปเป็นขององค์การเหมืองแร่แต่อย่างใด

คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีองค์การเหมืองแร่พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ เพราะตามความเห็นข้อ ๑ แสดงชัดว่าศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลก็ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้ตามกฎหมาย เมื่อถือไม่ได้ก็ต้องให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ถือแทน การถือแทนไม่ได้แสดงความเป็นเจ้าของตามความเป็นจริง หากกรณีเป็นดังเช่นความเห็นของกรมธนารักษ์ก็ไม่มี ความจำเป็นต้องตรา มาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ขึ้นไว้และตามความเห็นข้อ ๒ อ่านในเครื่องหมายคำพูดจะได้ความว่า ให้กรมทรัพยากรธรณีโอนทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ให้แก่องค์การเหมืองแร่ และยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า แต่โดยที่ที่ดินดังกล่าวเป็นของกรมทรัพยากรธรณีมิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ดังนั้น จึงไม่ต้องโอนไปเป็นขององค์การเหมืองแร่แต่อย่างใดคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีองค์การเหมืองแร่เห็นว่าข้อความเหล่านี้มีความเห็นขัดแย้งกันเอง และเห็นว่าไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ สมควรที่จะส่งเรื่องนี้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีองค์การเหมืองแร่แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การเหมืองแร่ได้ถูกยุบเลิกแล้วโดยพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๘^๓ แต่มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ถือว่าองค์การเหมืองแร่ยังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่เป็นเพื่อการชำระบัญชี ซึ่งปัจจุบันการชำระบัญชีกิจการขององค์การเหมืองแร่ยังไม่แล้วเสร็จ ในการชำระบัญชีปรากฏว่า องค์การเหมืองแร่มีหนี้สินที่จะต้องชำระจำนวนหนึ่ง และองค์การเหมืองแร่ก็มีทรัพย์สินอื่นเพียงผลที่จะชำระหนี้ได้โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขายที่ดินเพื่อการชำระหนี้ แต่เหตุผลที่องค์การเหมืองแร่ต้องการที่จะขายที่ดินที่ซื้อมาโดยใช้เงินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ซึ่งมีชื่อกรมทรัพยากรธรณีในเอกสารสิทธิ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘ ก่อนการจัดตั้งองค์การเหมืองแร่นั้น ก็เพราะที่ดินดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้ต่อเนื่องกับการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรขององค์การเหมืองแร่กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เป็นที่สำหรับทิ้งมูลดินทรายและน้ำขุ่นข้นอันเกิดจากการทำเหมือง และหากไม่ขายที่ดินนั้นพร้อมกับการโอนประทานบัตร ผู้รับโอนก็จะไม่สามารถดำเนินกิจการเหมืองแร่ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแร่ได้เพราะไม่มีที่ทิ้งมูลดินทรายและน้ำขุ่นข้น ดังนั้น องค์การเหมืองแร่จึงประสงค์ให้กรมทรัพยากรธรณีโอนที่ดินเฉพาะที่จำเป็นจะต้องขายให้แก่ผู้รับโอนประทานบัตร ซึ่งมีจำนวน ๔๐ แปลง ที่ตำบลบ่อแก้ว อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่องค์การเหมืองแร่ เพื่อองค์การเหมืองแร่จะได้ขายที่ดินให้แก่ผู้ที่จะรับโอนประทานบัตร และคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีก็จะได้ดำเนินการชำระบัญชีขององค์การเหมืองแร่ให้แล้วเสร็จต่อไป

สำหรับประเด็นการโอนที่ดินตามกรณีนี้ กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗ เห็นว่า ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ นั้นศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นหน่วยงานธุรกิจของกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม แต่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในการดำเนินกิจการเหมืองแร่ของศูนย์ฯ ได้ใช้เงินของศูนย์ฯซื้อที่ดินมาเพื่อใช้ในการดังกล่าว เมื่อกิจการของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่เปลี่ยนเจ้าของมาเป็นองค์การเหมืองแร่ซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกรมทรัพยากรธรณี มาตรา ๘^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

^๓ พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐

^๔ พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๔ องค์การเหมืองแร่ซึ่งได้ยกเลิกตามความในมาตรา ๓ ให้พึงถือว่ายังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่เป็นเพื่อการชำระบัญชี

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

องค์การเหมืองแร่ฯ จึงบัญญัติให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ให้แก่องค์การเหมืองแร่ ซึ่งย่อมหมายความว่าให้โอนกิจการทำเหมืองแร่รวมทั้งบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และความรับผิดชอบ อันเกิดขึ้นหรือได้มาจากกิจการดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของคนใหม่ เมื่อ กรมทรัพยากรธรณีมีความผูกพันต้องโอนกิจการทำเหมืองแร่ให้แก่องค์การเหมืองแร่ จึงต้อง โอนบรรดาทรัพย์สินและหนี้ของศูนย์ฯ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ฯ ใช้บังคับ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จะโอนแต่กิจการ หนี้ และความรับผิดชอบแต่ไม่โอนทรัพย์สินให้ ด้วย การจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ตามพระราชกฤษฎีกาย่อมไม่สามารถบรรลุผล กรมทรัพยากร ธรณีต้องโอนอสังหาริมทรัพย์ สหกรณ์ทรัพย์และสิทธิไปด้วย ดังนั้น แม้ว่าที่ดินของศูนย์ อุตสาหกรรมเหมืองแร่จะถือว่าเป็นของกรมทรัพยากรธรณีและเป็นที่ยึดตามมาตรา ๕^๖ หรือมาตรา ๑๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะเหตุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้ที่ดินนั้นมากตาม กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจึงมีฐานะเป็นผู้สืบสิทธิ ของกรมทรัพยากรธรณีและมีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาที่กล่าวข้างต้นด้วย

อย่างไรก็ตาม กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า เนื่องจากได้มีพระราช กฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่แล้ว และมาตรา ๖^๘ แห่งพระราช กฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ฯ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วย การชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดย อนุโลม ซึ่งหมายความว่า อำนาจของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีองค์การเหมืองแร่ในการจัดการ ทรัพย์สินขององค์การเหมืองแร่จึงมีอยู่เพียงเท่าที่จำเป็นต่อการชำระบัญชีเท่านั้น การเรียกร้อง ขอให้กรมทรัพยากรธรณีโอนที่ดินให้แก่องค์การเหมืองแร่จึงเรียกร้องได้เฉพาะเท่าที่จำเป็น จะต้องนำไปขาย พร้อมกับการโอนประธานบัตรเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ขององค์การเหมือง

^๖ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือ โดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการ เว้นคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๗ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

^๘ พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ.

๒๕๒๘

มาตรา ๖ ให้นำบทบัญญัติหมวด ๕ ลักษณะ ๒๒ ในบรรพ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้บังคับแก่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การเหมืองแร่โดยอนุโลม

แร่ เพราะทรัพย์สินที่คงเหลือหลังจากการชำระบัญชีนั้นจะต้องโอนให้แก่กระทรวงอุตสาหกรรม ตามมาตรา ๘ (๒)^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ฯ อยู่ แล้ว กรมทรัพยากรธรณีจึงชอบที่จะดำเนินการโอนที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรม เหมืองแร่ซึ่งเป็นที่ดินที่จำเป็นต่อการทำเหมืองแร่ให้แก่องค์การเหมืองแร่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐

เนื่องจากปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโฉนด ที่ดินของกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (การโอน ทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลาก กินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗)^{๑๐} ในประเด็นการโอนที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า “ที่ดินนั้นได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินกองทุน ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกระทรวงการคลัง แต่ในขณะนั้นสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลเป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลัง ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่ดินดังกล่าวจึงไม่โอน ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้น เมื่อมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับโดยมาตรา ๘^{๑๑} บัญญัติให้โอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่โอนไปเป็น ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๘ เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ มิใช่ ทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกระทรวงการคลัง”

^๙ พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘ เมื่อเสร็จการชำระบัญชีแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีปฏิบัติดังนี้

๑. ชลช

๒. ชลช

(๒) จัดโอนทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ให้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมโดยมิชักช้าภายในวัน ถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชี

^{๑๐} บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินของกระทรวงการคลัง ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (การโอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร.๐๖๐๑/๒๒๓๓ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๑} พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๘ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

๑. ชลช

๒. ชลช

โดยที่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ แตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ในประเด็นการโอนที่ดินของหน่วยงานธุรกิจของรัฐอย่างเดียวกัน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๑)^{๑๒} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีองค์การเหมืองแร่แล้ว เห็นว่า ในการพิจารณาปัญหานี้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณามีเพียงว่ากรมทรัพยากรธรณีจะต้องโอนที่ดินซึ่งได้มาโดยการซื้อของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ไปเป็นขององค์การเหมืองแร่ตามมาตรา ๘^{๑๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นหน่วยงานซึ่งมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ซื้อที่ดินมาจึงต้องให้กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทน ต่อมา กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบ ของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่โอนไปเป็นขององค์การเหมืองแร่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติให้กรมทรัพยากรธรณื่อดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ให้แก่องค์การเหมืองแร่ ดังนั้น กรมทรัพยากรธรณีจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการโอนกิจการ ฯลฯ ของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่รวมทั้งที่ดินที่เป็นปัญหานี้ให้แก่องค์การเหมืองแร่ แม้ว่ากรมทรัพยากรธรณีจะเป็นผู้มีชื่อใน น.ส.๓ ซึ่งเป็นผลให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๕^{๑๔} หรือมาตรา ๑๑^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม

^{๑๒} ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.

๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น หรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

กระทรวงการคลังในฐานะผู้สืบทอดสิทธิของกรมทรัพย์สินทางปัญญามีหน้าที่ต้องโอนที่ดินนั้นให้แก่
องค์การเหมืองแร่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ
ร่างกฎหมาย) จึงเห็นด้วยกับความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ที่ว่ากรมทรัพย์สิน
ทางปัญญาจะต้องดำเนินการโอนที่ดินเป็นปัญหานี้ให้แก่องค์การเหมืองแร่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราช
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง สิทธิในที่ดินของสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน

กรมที่ดินมีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๔๕๕๘ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือปัญหาข้อกฎหมายว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ขอให้กรมที่ดินพิจารณา กรณีผู้ได้รับอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเอกชนประเภทโรงเรียนนานาชาติซึ่งมีผู้ดำเนินการเป็นสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง จะขอถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการจัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวได้หรือไม่ และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนที่ดินจะได้รับอนุญาตให้ถือครองและขั้นตอนการขอดำเนินการอย่างไร

เรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินพิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๗ (๓)^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีสิทธิให้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่สร้างโรงเรียนนานาชาติซึ่งเป็นการใช้เพื่อการกุศลสาธารณะได้ไม่เกิน ๕ ไร่^๒ แต่การจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามเงื่อนไข^๓ และ

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้วบรรดาที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

(๓) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(๔) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๗ จำนวนที่ดินที่จะพึงอนุญาตให้ตามความในมาตราก่อนมีกำหนดดังนี้

(๑) ที่อยู่อาศัย ครอบครัวยุติไม่เกิน ๑ ไร่

(๒) ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน ๑ ไร่

(๓) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่

วิธีการ^๔ ซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๙๔^๕ ประกอบกับมาตรา ๘๖ วรรคสอง^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวยุติไม่เกิน	๑๐ ไร่
(๕) ที่ใช้เพื่อการศาสนา ไม่เกิน	๑ ไร่
(๖) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ ไม่เกิน	๕ ไร่
(๗) ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละไม่เกิน	๑/๒ ไร่

คนต่างด้าวผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน (๓) ถ้าเห็นเป็นการสมควรคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑ คนต่างด้าวผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดินต้องปฏิบัติดังนี้

- (๑) ต้องใช้ที่ดินนั้นด้วยตนเองตามที่ได้รับอนุญาต
- (๒) ต้องเริ่มใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการตามที่ขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับโอนสิทธิ

ในที่ดินมา

(๓) ถ้าจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

ข้อ ๖ ในกรณีที่นิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ยื่นคำขอให้ได้มา หรือใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นซึ่งที่ดิน ให้ใช้แบบอย่างเดียวกันที่บัญญัติไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ โดยอนุโลม แล้วให้แสดงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ให้แสดงว่ามีสมาชิกเป็นคนสัญชาติใดเท่าใด มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนสัญชาติใด และให้แสดงใบสำคัญการจดทะเบียนหรือตราสารก่อตั้งนิติบุคคลและข้อบังคับด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๖ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๘๔ คนต่างด้าวดังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสานการกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑ คนต่างด้าวผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดินต้องปฏิบัติดังนี้

- (๑) ต้องใช้ที่ดินนั้นด้วยตนเองตามที่ได้รับอนุญาต
- (๒) ต้องเริ่มใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการตามที่ขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับโอนสิทธิ

ในที่ดินมา

(๓) ถ้าจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

๒. ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามความในมาตรา ๙๗^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๙๖^๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ การจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินจะต้องอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ขณะนี้ไม่มีบทสนธิสัญญาดังกล่าว นิติบุคคลตามความในมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่อาจได้มาซึ่งที่ดินได้ แม้ว่าจะขออนุญาตรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๙๖ วรรคสอง รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจที่จะอนุญาต ซึ่งเรื่องทำนองนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๘/๒๔๕๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๓/๒๕๑๐ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๕๓/๒๕๑๓ ดังนั้น จึงเห็นว่าสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนตามนัยมาตรา ๙๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อใช้เป็นี่สร้างโรงเรียนนานาชาติได้

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายดังนั้น เพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมที่ดินจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ข้อ ๖ ในกรณีที่นิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ยื่นคำขอให้ได้มา หรือใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นซึ่งที่ดิน ให้ใช้แบบอย่างเดียวกันที่บัญญัติไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ โดยอนุโลม แล้วให้แสดงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ให้แสดงว่ามีสมาชิกเป็นคนสัญชาติใดเท่าใด มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนสัญชาติใด และให้แสดงใบสำคัญการจดทะเบียนหรือตราสารก่อตั้งนิติบุคคลและข้อบังคับด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๖ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๙๔ คนต่างด้าวดังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นี่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสานการกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

^๔ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๘ ในกรณีที่นิติบุคคลตามความในมาตรา ๙๗ หรือมาตรา ๙๘ จะได้มาหรือต้องจำหน่ายไปซึ่งสิทธิในที่ดิน ให้นำบทบัญญัติตามความในหมวด ๘ และหมวด ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับคนต่างด้าวและบุคคลทั่วไป

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กรรมการฝ่ายข้างมาก เห็นว่า สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนนั้น มาตรา ๙๗ (๓)^๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้สมาคมในลักษณะนี้เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว และมาตรา ๙๙^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗^{๑๑} ดังกล่าวให้นำบทบัญญัติตามความในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับคนต่างด้าวและบุคคลทั่วไป ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดินมีความประสงค์จะกำหนดให้การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและนิติบุคคลบางประเภทตามมาตรา ๙๗ นี้ ถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน กล่าวคือ คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้เพียงไร ภายใต้เงื่อนไขอย่างใด นิติบุคคลดังกล่าวย่อมจะมีสิทธิได้ในลักษณะเดียวกันเท่านั้น

เมื่อการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามบทบัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และเมื่อคนต่างด้าวผู้ใดมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่งนั้นแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงจะมีอำนาจพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ถือครองที่ดินต่อไปได้หรือไม่ ตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง^{๑๓} และหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้มีการยกเว้นมิให้นำมาใช้บังคับกับการมีสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ฉะนั้น การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าวตามมาตรา ๙๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่งดังกล่าวนี้ด้วย โดยจะต้องมีสนธิสัญญาใดระบุไว้ชัดเจนยินยอมให้นิติบุคคลในลักษณะดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ อื่นมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่เพ่งเล็งไปถึงบุคคลผู้ที่เป็นกรรมการหรือสมาชิกในนิติบุคคลและวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเป็นประการสำคัญต่างหากจากสภาพการเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ นิติบุคคลใดก็ตามถ้ามีกรรมการหรือสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่แล้ว จะต้องถูกจำกัดการมีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าวทั้งสิ้น เนื่องจากสิทธิในการถือครองที่ดินในประเทศไทยอาจตกอยู่ในอำนาจการจัดการของคนต่างด้าวซึ่งเป็นกรรมการหรือสมาชิกในนิติบุคคลนั้นได้ใน

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

ลักษณะเดียวกันกับกรณีคนต่างด้าวทั่วไป ฉะนั้น การพิจารณาสิทธิในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลเหล่านี้จะต้องพิจารณาโดยถือว่าอยู่ในฐานะไม่แตกต่างจากคนต่างด้าวทั่วไปเพราะถ้าหากถือว่านิติบุคคลดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็จะมีผลให้เกิดผลให้คนต่างด้าวทั่วไปซึ่งปกติจะถูกห้ามมิให้มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากไม่มีสนธิสัญญายินยอมให้มีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้สามารถหลีกเลี่ยงเงื่อนไขตามบทบัญญัติดังกล่าวและมีสิทธิในที่ดินได้อีกด้วยการร่วมกันก่อตั้งเป็นนิติบุคคลและอ้างสิทธิถือครองที่ดิน ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมจะมีใช่เป็นเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินที่ประสงค์จะกำหนดมาตรการป้องกันมิให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเข้าไปอยู่ในฐานะเป็นกรรมการหรือสมาชิกของนิติบุคคลใด ๆ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะนี้มิได้มีบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศใดที่ระบุให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีลักษณะตามมาตรา ๘๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงย่อมถูกจำกัดสิทธิเช่นเดียวกับคนต่างด้าวด้วย จึงไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเมื่อไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอนุญาตให้สมาคมที่มีลักษณะดังกล่าวได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้

กรรมการฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า การที่มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง^{๑๔} ได้บัญญัติว่าคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า โดยปกติคนต่างด้าวไม่อาจมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ดังเช่นการมีสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทย เว้นแต่จะมีการทำสนธิสัญญากันขึ้นไว้ โดยเฉพาะยินยอมให้คนต่างด้าวที่มีสัญชาติตามที่ระบุในสนธิสัญญานั้นมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ สำหรับนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังคงเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย มิใช่เป็นของคนต่างด้าว ซึ่งปกติย่อมมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินได้เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทยทั่วไป หากแต่ในกรณีนี้ประมวลกฎหมายที่ดินได้มีบทบัญญัติเป็นกรณีพิเศษจำกัดการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินให้คงมิได้เสมือนคนต่างด้าวจะพึงมีสิทธิในที่ดิน โดยมีให้มีสิทธิสมบูรณ์ดังเช่นคนสัญชาติไทยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อนิติบุคคลเหล่านี้มีสัญชาติไทยจึงย่อมไม่อาจนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทุกกรณีที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับให้เป็นเช่นเดียวกันได้แต่อย่างใด เพราะหลักการตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นได้แยกการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินระหว่างคนสัญชาติไทยกับคนต่างด้าวไว้ต่างหากจากกันอยู่แล้ว

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

นอกจากนี้ มาตรา ๙๙^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ก็บัญญัติไว้เพียงว่า ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม มิได้บัญญัติให้นิติบุคคลเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว จึงต้องเข้าใจว่าบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายให้นำหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาปรับใช้สำหรับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลเหล่านี้เพียงเท่าที่สภาพจะเปิดช่องให้นำมาปรับใช้ได้เท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นบทบัญญัติที่ต้องการให้นำมาใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวเท่านั้น มิได้มุ่งหมายถึงนิติบุคคลสัญชาติไทยแต่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา ๙๗ ด้วยแต่อย่างใด เพราะโดยสภาพที่เป็นจริงย่อมจะเห็นได้ว่า จะไม่มีการทำสนธิสัญญาใดกำหนดให้นิติบุคคลสัญชาติไทยมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ ซึ่งหากถือว่านิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง ด้วยแล้ว ก็ย่อมจะมีผลทำให้นิติบุคคลเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้เลย และทำให้บทบัญญัติต่างๆ ในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทไม่มีที่ใช้บังคับ ซึ่งคงจะมีใช้เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีจึงเป็นที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่า ความในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่งไม่อาจนำมาปรับใช้กับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗

ด้วยเหตุนี้ การที่มาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้นิติบุคคลบางประเภทมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว จึงมีความหมายแต่เพียงว่า การที่นิติบุคคลเหล่านี้จะได้รับสิทธิในที่ดินได้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคสอง^{๑๗} และถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๗^{๑๘} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น สมาคมที่มีคนต่างด้าวเป็นสมาชิกเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าวตามมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงอาจมีสิทธิในที่ดินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) แตกต่างกันในสาระสำคัญเป็นสองฝ่าย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้า) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๖^{๑๙} วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินได้ต่อเมื่อมีสนธิสัญญาบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินว่า ไม่ต้องการให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยได้โดยง่าย การที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินจะต้องเป็นกรณีพิเศษตามความตกลงระหว่างประเทศยินยอมให้มีสิทธิเช่นนั้น และเมื่อคนต่างด้าวผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้แล้ว การจะถือครองที่ดินต่อไปจึงจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวอีกด้วย

ฉะนั้น การที่มาตรา ๘๗^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้นิติบุคคลบางประเภทมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว และมาตรา ๘๙^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติตามความในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗ โดยอนุโลม จึงแสดงว่าประมวลกฎหมายที่ดินมุ่งหมายที่จะจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗ ดังกล่าว ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจจัดการเป็นส่วนใหญ่ไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยให้การมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินอยู่ในฐานะที่ไม่แตกต่างจากสิทธิที่คนต่างด้าวจะได้รับตามประมวลกฎหมายที่ดิน หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดถึงสิทธิของคนต่างด้าวที่จะสามารถได้มาซึ่งที่ดินในประเทศไทยกำหนดไว้อย่างไร จึงต้องนำมาบังคับใช้กับนิติบุคคลเหล่านี้ด้วยทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรการการคุ้มครองที่ดินในประเทศไทยมิให้ตกอยู่ในอำนาจจัดการของคนต่างด้าวได้โดยง่ายตามเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น การได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย กล่าวคือ จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินต่อเมื่อมีบทสนธิสัญญาให้คนต่างด้าวมีสิทธิในที่ดินตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อในปัจจุบันไม่มีสนธิสัญญาใดระบุให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗ มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๘๗ จึงไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งตราขึ้นตามนัยของ
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕
ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๕๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่ากระทรวงคมนาคมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รอนายกรัฐมนตรี (นายพงส์ สารสิน) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

๑. กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) จะสามารถนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐโดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ได้หรือไม่

๒. หากดำเนินการตาม ๑ ไม่ได้ สมควรดำเนินการตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอโดยให้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้และเสนอเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและคำชี้แจงเพิ่มเติมเป็นหนังสือ^๑ จากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑. กรมทางหลวงไม่สามารถดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงซึ่งออกใช้บังคับตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ต่อไปได้ แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะยังมีผลใช้บังคับอยู่ เนื่องจากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงซึ่งออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^๑ หนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๖๐๖/๒๐๘๒ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ และ ที่ คค ๐๖๐๖/๗๑๐๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓

ตกเป็นของรัฐทันทีที่พระราชบัญญัติฯ มีผลใช้บังคับการดำเนินการที่จะให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐตามที่บัญญัติไว้การดำเนินการที่จะให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ข้อ ๖๓ ถึงข้อ ๘๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ และในขณะเดียวกันไม่สามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้ดำเนินการเวนคืนในกรณีดังกล่าวเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐได้

๒. ดังนั้น เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกใช้บังคับตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ที่ยังคงดำเนินการอยู่ตกเป็นของรัฐ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนต่อไปได้ กระทรวงคมนาคมจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อให้การดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงที่ออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ที่ค้างอยู่สามารถดำเนินการต่อไปได้มิฉะนั้นจะต้องมีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใหม่ในหลายสายทางซึ่งจะต้องมีการกำหนดราคาค่าทดแทนใหม่ ทำให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนในราคาที่สูงขึ้นมาก และหากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็จะทำให้รัฐไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน

๓. ด้วยเหตุดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘

^๒ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยมีสาระสำคัญ^๓ คือ เพิ่มเติมวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวงปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ และส่งแจ้งความให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะถูกเวนคืนและมีหนังสือแจ้งกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครอง หรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนดก็ให้นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว

๔. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงไว้แล้วตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๕๔ และยังมีได้ดำเนินการเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น ๕๒ สาย ทางหลวงแต่ละสายยกเว้นทางสายเลียงเมืองสระบุรีได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดใช้การจราจรแล้ว โดยกรมทางหลวงได้เข้าครอบครองใช้ที่ดินเพื่อสร้างทางพร้อม

^๓ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของ คณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ พ.ศ. ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายนพ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

"ในกรณีที่มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนยังไม่ตกเป็นของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนผังที่ดินที่จะใช้เพื่อการสร้างหรือขยายทางหลวงและประกาศกำหนดสถานที่และเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าตรวจสอบแผนผังนั้นได้ แล้วทำการรังวัดที่ดินและทำเครื่องหมายแสดงเขตที่ดินที่จะเวนคืนไว้ด้วย

(๒) ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ แสดงว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีความจำแนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

(๓) ส่งแจ้งความตาม (๒) ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะถูกเวนคืนแต่ละคน และมีหนังสือแจ้งกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

เมื่อได้ดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) แล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครอง หรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนดก็ให้นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว"

กับดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเขตทางด้วย กล่าวคือ กรมทางหลวงได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่จะใช้เป็นเขตทางก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ในแต่ละสายทางได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อน และรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนเพื่อให้อำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ สำหรับทางสายเสี่ยงเมืองสระบุรีขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง

๕. กระทรวงคมนาคมมีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงที่ยังค้างดำเนินการอยู่จำนวน ๕๒ สายทางนั้น ยังมีได้ดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้ถูกเวนคืน ซึ่งหากมีการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ เพื่อให้กฎหมายเก่ายังคงใช้บังคับได้แล้ว ค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนจะคิดราคาของอสังหาริมทรัพย์ในวันที่พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติฯ ใช้บังคับ แล้วแต่กรณี ซึ่งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนเป็นอย่างมากและจะทำให้เกิดการร้องเรียนและฟ้องร้องเป็นคดีได้ กระทรวงคมนาคมจึงเห็นควรให้เพิ่มข้อความในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ให้มีหลักการในเรื่องของการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีจากจำนวนเงินค่าทดแทนโดยนับจากวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนทางสายนั้นๆ ใช้บังคับให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้เวนคืนไว้ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ๖ ตกเป็นของรัฐหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ๖ ข้อ ๖๖^๔ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

^๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๖๗ ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สินตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

ใช้บังคับ และรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน แล้วให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน และดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการใดๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ข้อ ๖๗^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ฯ กำหนดว่า ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครอง ฯ ๗ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ กำหนดค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทนแต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาลไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์

^๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๖๗ ในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ตามข้อ ๖๖ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระค่าทดแทนตามความเป็นธรรมในส่วนที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือขนย้ายทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ยอมรับ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทนแต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาลไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทดแทนต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้นตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ฟ้องคดียังศาลตามวรรคสองไม่เป็นเหตุให้การครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือการขนย้ายทรัพย์สินต้องสะดุดหยุดลง

อสังหาริมทรัพย์จะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ไมยอมรับชำระค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ นำเงินไปวางต่อศาล ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์รับชำระค่าทดแทน แต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ วางไว้ต่อศาล ก็ไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่เห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ วางเงินค่าทดแทนต่อศาล ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ชำระเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใช้บังคับ และข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๕๔ กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ กำหนดจะเข้าครอบครอง หรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนดก็ให้นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕๔ ตามปัญหาในเรื่องนี้ซึ่งมีจำนวน ๕๒ สายทางได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนเพื่อให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ และได้มีการเข้าครอบครองทางหลวงทั้ง ๕๒ สายทางตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ ซึ่งในปัจจุบันทางหลวงแต่ละสายยกเว้นทางสายเลี้ยวเมืองสระบุรีซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการก่อสร้างได้ก่อสร้างเสร็จและเปิดใช้การจราจรแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงได้ปฏิบัติไปจนเสร็จสิ้นแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนได้ตกเป็นของรัฐแล้วนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายฯ ได้เข้า

^๖ ข้อ ๗๓ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดจะเข้าครอบครองหรือในกรณีที่เข้าครอบครองได้ก่อนกำหนด ก็ให้นับแต่วันที่เข้าครอบครองนั้น

ในระหว่างเวลาที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับจนถึงวันที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ ให้นำข้อ ๖๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นตามข้อ ๖๖^๗ ประกอบกับข้อ ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

สำหรับปัญหาเรื่องการชำระค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น เห็นว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วนแล้ว การชำระค่าทดแทนจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๗^๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์จนกรรมสิทธิ์ตกเป็นของรัฐแล้ว รัฐจึงต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ให้เสร็จสิ้นต่อไปตามข้อ ๖๗ ดังกล่าว ดังนั้น ในเรื่องนี้จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอแต่ประการใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๓

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๑๒๐๐ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้ประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นั้น

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้เร่งดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่ดังกล่าว เพื่อที่จะสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ อันเป็นการแก้ปัญหาการจราจรของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้พ้นจากสภาพวิกฤตโดยเร่งด่วน ในการจัดกรรมสิทธิ์นั้น เจ้าของที่ดินบางรายร้องขอให้การทางพิเศษเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยบนที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวมีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ด้วย และเจ้าของมิได้ร้องขอให้เวนคืนตามมาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ตอมเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวาและที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันหากเจ้าของร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดิน ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ตอมเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

อสังหาริมทรัพย์ฯ เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กล่าวคือ ถ้าที่ดินส่วนที่เหลือน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดยาวน้อยกว่า ๕ วา และที่ดินนั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินเดิมเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดิมแล้ว การทางพิเศษฯ ก็จะเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น แต่มีปัญหาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นบนที่ดินนั้น การทางพิเศษฯ จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อด้วยหรือไม่ซึ่งในเรื่องนี้การทางพิเศษฯ มีความเห็นแตกต่างเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติถึงประเภททรัพย์สินที่จะเวนคืนไว้ ๓ ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หมายความว่ารวมถึงการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน (ตามมาตรา ๑๐๐^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๕)^๔ ส่วนการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างรัฐจะเวนคืนก็ต่อเมื่อเจ้าของร้องขอ โดยโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นเหลือเพียงบางส่วนที่ใช้การไม่ได้ (มาตรา ๑๙) และการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดิน รัฐจะเวนคืนหรือจัดซื้อก็ต่อเมื่อเจ้าของร้องขอเช่นกัน โดยที่ดินนั้นเหลือน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า ๕ วา และมีได้ติดต่อกับที่ดินเดิมเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดิมแล้ว (มาตรา ๒๐) จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเวนคืนทรัพย์สินแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้นเฉพาะกรณีรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่ง

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสองให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๐๐ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่าอสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิได้บัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะส่วนการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และที่ดิน รัฐจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีการร้องขอเท่านั้น และการให้ความเห็นทางกฎหมายก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามความหมายแห่งบทบัญญัตินั้นๆ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าของที่ดินร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ หากที่ดินส่วนที่เหลือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การทางพิเศษจึงต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น สำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินส่วนที่เหลือเมื่อเจ้าของมิได้ร้องขอให้เวนคืน การทางพิเศษก็ไม่จำเป็นต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นแต่ประการใด

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แม้จะเป็นเรื่องการร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือโดยมิได้กล่าวถึงสิ่งปลูกสร้างก็ตาม แต่เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ทำการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือหากมีการร้องขอจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งการเวนคืนดังกล่าวแม้จะเป็นการเวนคืนที่ดินก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูก

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๙ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่นนั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่นนั้นยังมิได้ระบุไว้ในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่นนั้นพึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา

๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำสายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

สร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ฉะนั้น การทางพิเศษจึงจำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนนั้นด้วย

โดยเหตุที่ความเห็นทั้งสองฝ่ายมีเหตุผลก้ำกึ่งกัน การทางพิเศษจึงหาหรือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อที่การทางพิเศษจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษกรมที่ดิน กรมโยธาธิการ และกรุงเทพมหานคร) แล้ว ผู้แทนการทางพิเศษชี้แจงเพิ่มเติมว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นบนที่ดินที่เจ้าของร้องขอให้การทางพิเศษเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินนั้น มิได้มีส่วนใดอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ และสำหรับปัญหาที่หารือมานั้น การทางพิเศษประสงค์จะให้พิจารณาทั้งในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นเป็นของเจ้าของที่ดินที่ร้องขอให้เวนคืนตามมาตรา ๒๐^๖ หรือเป็นของบุคคลอื่นนอกจากเจ้าของที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีอยู่ว่า เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นอย่างอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ นั้น ก็ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในบางกรณีก็อาจจะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖^๘ และบางกรณีก็อาจจะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนั้นให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกานั้นก็ต้องกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น และในกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนฯตามมาตรา ๑๕^๙ พระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นก็ต้องระบุที่ดินที่จะเวนคืนไว้ให้ชัดเจน และทั้งสองกรณีรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับที่ดินนอกเขตที่ดินที่กำหนดไว้เพื่อการเวนคืนนั้น แต่หลักการตามที่กล่าวมาแล้วนี้ก็มีข้อยกเว้นอยู่สองประการประการที่หนึ่ง คือ กรณีที่มีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอยู่ในเขตที่ต้องเวนคืนบางส่วน และอีกบางส่วนอยู่นอกเขตที่ต้องเวนคืน เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในกรณีนี้จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙^{๑๐} ส่วนประการที่สอง คือ กรณีที่ดินซึ่งถูกเวนคืนนั้นยังมีที่ดินอีกส่วนหนึ่งเหลืออยู่และส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวาหรือมีด้านใดด้านหนึ่งของที่ดินน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินเดิมของเจ้าของที่ดินเดียวกัน เจ้าของที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นก็อาจร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐^{๑๑} ซึ่งถ้าเป็นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ นี้แล้ว เจ้าหน้าที่ในการเวนคืนจะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย จะใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินหาได้ไม่ แต่กรณีตามมาตรา ๑๙^{๑๒} นั้น เมื่อเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลือด้วย เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจไม่เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลืออยู่นั้นก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นก็จะมิสิทธิเพียงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสอง ซึ่งก็แล้วแต่รัฐมนตรีจะวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นประการใด และคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม

สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ เมื่อได้ตรวจพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วไม่พบว่ามีกฎหมายมาตราใดที่บัญญัติให้เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งปลูกสร้างอยู่ในที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ ร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อโรงเรียนหรือสิ่งปลูก

^๙ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ทำย พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

สร้างเช่นนั้นได้ ไม่ว่าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นจะเป็นคนเดียวกับเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๒๐ หรือไม่ และเมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์การที่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นจะร้องขอให้เวนคืนตามมาตรา ๑๙ แล้ว ก็เห็นว่าจะนำมาใช้แก่กรณีนี้หาหรือมานี้ไม่ได้ เพราะว่ามาตรา ๑๙ จำกัดให้ร้องขอได้แต่เฉพาะเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ได้ถูกเวนคืนไปบางส่วนแล้วเท่านั้น ทั้งไม่เข้าเกณฑ์ที่จะร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อตามมาตรา ๒๐ ได้ด้วย เพราะว่ามาตรา ๒๐ ให้สิทธิที่จะร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อแก่เฉพาะเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเท่านั้น มิได้ให้สิทธิแก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ปลูกสร้างอยู่ในที่ดินส่วนนั้นด้วย และถ้าจะแปลว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ปลูกสร้างอยู่ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ จะต้องได้รับการเวนคืนหรือจัดซื้อไปพร้อมกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ก็จะเป็นการแปลกฎหมายที่ให้สิทธิเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในกรณีนี้ ยิ่งไปกว่าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามมาตรา ๑๙ ซึ่งมีแต่เพียงสิทธิที่จะร้องขอเท่านั้น เจ้าหน้าที่จะเวนคืนหรือไม่ก็ได้ ทั้งจะนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙^๓ มาใช้แก่กรณีนี้ก็ไม่ได้ เพราะว่า มาตรา ๑๙ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลต่างๆ ตามที่ระบุไว้ ซึ่งจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ในกรณีที่มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ รัฐไม่จำเป็นต้องเวนคืนหรือจัดซื้อโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๙ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

บันทึก

เรื่อง การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็น
สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ (กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๗/๙๖๔๑ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีกระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอขอให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย(ปตท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง และได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการค้าอุตสาหกรรม ดำเนินการในลักษณะของการประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม มิใช่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการที่ต้องมีลักษณะของการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนด้านสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการโดยตรงเหมือนรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มิได้บัญญัติให้การปิโตรเลียมฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ แม้ท้ายพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมฯ ที่หมายเหตุนั้นระบุเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง.... ก็ยังถือไม่ได้ว่าการปิโตรเลียมฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ เพราะรัฐวิสาหกิจใดจะมีลักษณะของการประกอบกิจการในลักษณะใด ต้องมีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ไว้ในกฎหมายอย่างชัดแจ้ง อาทิ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบโดยการประปานครหลวงเป็นกิจการสาธารณูปโภค...” หรือพระราชบัญญัติการประกาศส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา...เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค...” หรือพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “การผลิตจัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค...” เป็นต้น ประกอบกับได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๗๕๒๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๗ แจ่มมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ เห็นชอบกับการกำหนดนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสนอ จากนั้นนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้กำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐประเภทอนุรักษและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามเพื่อให้การพิจารณาปัญหาการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีความละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้รายละเอียดข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า

๑. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือไม่

๒. การกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๗ เรื่องนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ และมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้วมีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาที่ว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐวิสาหกิจใดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือไม่ต้องพิจารณาจากลักษณะในการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นสำคัญ กิจการที่จะเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการจะต้องมีลักษณะของการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงว่าเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการก็อาจเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการได้ กรณีของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น โดยที่ทำการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์^๑ ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียมฯ

^๑ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการปิโตรเลียมขึ้นเรียกว่า “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “ปตท.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการ

เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน และคำว่า “ธุรกิจปิโตรเลียม”^๒ หมายความว่า การสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหา ฯลฯ และจำหน่ายปิโตรเลียม และ “ปิโตรเลียม”^๓ หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ ฯลฯ การประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไปอันมีลักษณะเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งข้อความ

ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

^๒ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ธุรกิจปิโตรเลียม” หมายความว่า การสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหากัน สะสม สำรอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซื่อ ขยาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจนประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและให้หมายความรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ และสารประกอบไฮโดรคาร์บอนอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและอยู่ในสภาพอิสระ ไม่ว่าจะ มีลักษณะเป็นของแข็ง ของหนืด ของเหลว หรือก๊าซและให้หมายความรวมถึงบรรดาไฮโดรคาร์บอนหนักที่อาจนำขึ้นมาจากแหล่งโดยตรงโดยใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี แต่ไม่หมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมันหรือหินอื่นที่สามารถนำมากลั่นเพื่อแยกเอาน้ำมันด้วยการใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันปิโตรเลียมดิบ น้ำมันเบนซินน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่นและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง หรือเป็นสิ่งที่หล่อลื่นกับทั้งให้รวมถึงน้ำมันหรือสิ่งอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งที่หล่อลื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย^๔ ก็ยืนยันด้วยว่า การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ นอกจากนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓ (๘)^๕ ยังบัญญัติว่า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า การกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ เรื่องนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ และมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ เป็นมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาที่กระทรวงการคลังเสนอเกี่ยวกับนโยบายการบริหารและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายการบริหารและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่างๆ เท่านั้น การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นไม่ได้จัดแบ่งตามลักษณะของการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยตรงแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงไม่เป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗

^๔ หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจัดกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์การของรัฐหลายแห่งเป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวบางหน่วยและจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

๑. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

๒. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

๑. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

๒. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและการกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินโดยมีข้อสัญญาว่าเจ้าของทรัพย์สิน
มีสิทธิบอกเลิกในเวลาใด ๆ ก็ได้

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๑/๑๓๔๖๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายภักดี ลิ้มสุวรรณ เจริญราชภักดี ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑๙๓๓ ตำบลอ่างทอง อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้แก่นางรุช เอี่ยมมาร์ด เจริญราชภักดี (ภรรยา) นายนฤเบศ เจริญราชภักดี และนายวิลลาร์ด อันเดรียส เจริญราชภักดี (บุตร) ตามคำขอลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๓ ณ งานทะเบียนที่ดินกลาง กรมที่ดิน โดยให้นางรุช มีสิทธิเก็บกินตลอดชีวิต นายนฤเบศ และนายวิลลาร์ด มีสิทธิเก็บกินไม่มีกำหนดเวลา และให้นางรุช หรือนายภักดี มีสิทธิถอนคืนจากผู้หนึ่งผู้ใดหรือทั้งสองคนเมื่อไรก็ได้ ซึ่งเรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินโดยมีเงื่อนไขว่าเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิบอกเลิกเมื่อไรก็ได้ จะเป็นการขัดต่อหลักของกฎหมายเกี่ยวกับการบอกเลิกและวิธีการบอกเลิกและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ผู้ทรงสิทธิเก็บกินได้รับประโยชน์ โดยต้องมีกำหนดระยะเวลาเป็นสำคัญ การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินโดยมีเงื่อนไขให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิบอกเลิกเสียเมื่อไรก็ได้ จึงไม่อาจกระทำได้ และการขอจดทะเบียนรายนี้คู่กรณีตกลงกันให้นางรุช ซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินแต่เป็นผู้มีสิทธิเก็บกินคนหนึ่งมีสิทธิบอกเลิกสิทธิเก็บกินดังกล่าวได้ ก็น่าจะจดทะเบียนให้ไม่ได้เช่นกัน

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า

๒.๑ ข้อตกลงที่กำหนดให้ “เจ้าของทรัพย์สินหรือนางรุช ผู้ทรงสิทธิเก็บกินมีสิทธิถอนคืนเมื่อไรก็ได้” เป็นเพียงข้อตกลงเกี่ยวกับการเลิกสัญญาสิทธิเก็บกินนี้เท่านั้น ข้อตกลงนี้ไม่เป็นเหตุให้สัญญาดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น คู่กรณีชอบที่จะกำหนดข้อตกลงดังกล่าวไว้ในสัญญาได้

๒.๒ นิติกรรมที่ก่อตั้งสิทธิรายนี้เป็นนิติกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิเก็บกินเพียงฝ่ายเดียว และไม่ได้มีหน้าที่ที่จะต้องตอบแทนอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อคู่กรณีมีข้อตกลงแห่งสัญญากำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินหรือนางรุช ผู้ทรงสิทธิเก็บกินมีสิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อไรได้นั้น หากเป็นข้อตกลงที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายหรือขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใดไม่ จึงมีผลบังคับได้ ดังนั้น เมื่อข้อตกลงของคู่สัญญาไม่ทำให้นิติกรรมที่ก่อตั้งสิทธิเก็บกินตกเป็นโมฆะ

แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินการจดทะเบียนให้ตามความประสงค์ต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่จดทะเบียนให้ก็เฉพาะนิติกรรมที่เป็นโมฆะเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อข้อกำหนดดังกล่าวไม่เป็นโมฆะ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจปฏิเสธการจดทะเบียนได้ในเมื่อคู่กรณียืนยันให้จด

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความถูกต้องในทางปฏิบัติ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าว ประกอบกับคำชี้แจงพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ วางระเบียบการจดทะเบียนสิทธิเก็บกิน โดยให้คู่กรณีคือเจ้าของที่ดินและผู้ทรงสิทธิเก็บกิน ทำบันทึกข้อตกลงและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยการยื่นเรื่องราวขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามแบบ (ท.ด.๑) และข้อ (๔)^๑ แห่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า เมื่อได้จดทะเบียนสิทธิเก็บกินไว้แล้วและสิทธิเก็บกินนั้นยังไม่หมดอายุ หากคู่กรณีประสงค์จะเลิกสิทธิเก็บกิน ก็ให้ทั้งสองฝ่ายทำบันทึกข้อตกลงและจดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกินก่อนหมดอายุสิทธิเก็บกินได้

ปัญหาที่กรมที่ดินหารือมานี้ มีสองประเด็นคือ

(๑) การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินโดยมีเงื่อนไขว่าเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิบอกเลิกเมื่อใดก็ได้ จะกระทำได้หรือไม่ และ

(๒) เจ้าของทรัพย์สินจะมอบหมายให้ผู้อื่นบอกเลิกสิทธิเก็บกินแทนตนได้หรือไม่

สำหรับประเด็นที่หนึ่งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การที่เจ้าของทรัพย์สินและผู้ทรงสิทธิเก็บกินได้ไปจดทะเบียนสิทธิเก็บกินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อตกลงเกี่ยวกับการบอกเลิกสิทธิเก็บกินไว้ล่วงหน้าว่าเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิบอกเลิกเมื่อใดก็ได้ นั้น ข้อตกลงดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการให้สิทธิเก็บกินซึ่งผู้ทรงสิทธิเก็บกินยอมรับเงื่อนไขนี้มาแต่ต้นแล้ว และเป็นข้อตกลงที่ไม่มีวัตถุประสงค์อันเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย อันจะทำให้ข้อตกลงนั้นตกเป็นโมฆะแต่ประการใด ดังนั้น การที่นายภักดี ลิ้มสุวรรณ เจริญราชภักดี ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินให้แก่นายนฤเบศ เจริญราชภักดี และนายวิลลาร์ด อันเดรียส เจริญราชภักดี (บุตร) โดยมีเงื่อนไขให้ตนมีสิทธิบอกเลิกสิทธิเก็บกินจากผู้หนึ่งผู้ใดหรือทั้งสองคนเมื่อใดก็ได้ นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงรับจดทะเบียนให้ได้

^๑ เมื่อได้จดทะเบียนสิทธิเก็บกินไว้แล้ว และสิทธิเก็บกินนั้นยังไม่หมดอายุหากคู่กรณีประสงค์จะเลิกสิทธิเก็บกินต่อไป ก็ให้ทั้งสองฝ่ายทำบันทึกข้อตกลงและจดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกิน ถ้าสิทธิเก็บกินพ้นกำหนดเวลาแล้ว ให้ถือว่าสิทธิเก็บกินเป็นอันสิ้นไปโดยมิต้องจดทะเบียนยกเลิกสิทธิเก็บกินอีก

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินจะมอบหมายให้ผู้อื่นบอกเลิกสิทธิเก็บกินแทนตนได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ตอนที่ ๔) มีความเห็นว่า การที่นายภักดีฯ ได้ทำนิติกรรมก่อตั้งสิทธิเก็บกิน โดยให้นายภักดีฯ หรือนางรุชฯ (ภรรยา) ผู้ทรงสิทธิเก็บกินด้วยผู้หนึ่ง มีสิทธิบอกเลิกสิทธิเก็บกินของนายนฤเบศฯ และนายวิลลาร์ดฯ (บุตร) ได้นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการให้สิทธิเก็บกิน เมื่อผู้รับสิทธิเก็บกินยอมรับเงื่อนไขนี้มาแต่ต้นแล้ว ข้อตกลงนั้นก็ย่อมมีผลบังคับได้

ด้วยเหตุนี้ การที่นายภักดีฯ เจ้าของทรัพย์สินขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินให้แก่ นายนฤเบศฯ และนายวิลลาร์ดฯ (บุตร) โดยมีเงื่อนไขว่านายภักดีฯ เจ้าของทรัพย์สินหรือนางรุชฯ (ภรรยา) มีสิทธิบอกเลิกสิทธิเก็บกินของนายนฤเบศฯ และนายวิลลาร์ดฯ เมื่อใดก็ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงรับจดทะเบียนให้ได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๓

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้สัมปทานสร้างทางยกระดับเหนือ
คลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน

กรมทางหลวง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๖๐๖/๑๕๑๔๘ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ รับทราบข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาสร้างทางยกระดับเหนือคลองและพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน โดยมีกรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรมโยธาธิการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้การสนับสนุนและร่วมมือแก่กรมทางหลวงจนกว่าการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองดังกล่าวจะแล้วเสร็จ กระทรวงคมนาคมจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๑๐๐/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กรมอัยการ และเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง โดยมีอธิบดีกรมทางหลวงเป็นประธานกรรมการมีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอขอลงทุนเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะให้สัมปทานแล้วรายงานกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในการทำสัญญา

กรมทางหลวงได้ดำเนินการจัดทำเอกสารข้อกำหนดข้อเสนอขอลงทุนและประกาศเชิญชวนให้นิติบุคคลผู้สนใจยื่นข้อเสนอขอลงทุนโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน เมื่อครบกำหนดยื่นข้อเสนอขอลงทุนปรากฏว่ามีผู้เสนอเพียงรายเดียว คือ บริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด

คณะกรรมการดำเนินการฯ ได้พิจารณาข้อเสนอขอลงทุนของบริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด และได้สรุปความเห็นในการพิจารณาเพื่อให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๕๓๓ มีแนวทางพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ

ประการแรก เป็นกรณีที่รัฐบาลออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนที่สนใจมาลงทุน ดังนั้น เมื่อเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ได้รับสัมปทานจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๕๓๓

ประการที่สอง ตามประกาศเชิญชวนของกรมทางหลวงเป็นการดำเนินการเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการลงทุน เมื่อได้ผู้ลงทุนที่เหมาะสมแล้วจะต้องให้ผู้ลงทุนดำเนินการยื่น

คำร้องขอรับสัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ต่อไป

คณะกรรมการดำเนินการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในข้อกฎหมายภายหลัง สมควรดำเนินการตามความเห็นประการที่สอง

กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาข้อเสนอขอลงทุนของบริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด ทั้งคุณสมบัติและข้อเสนอแล้วมีความเห็นว่า น่าเชื่อว่าบริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด สามารถดำเนินงานโครงการฯ ได้ จึงเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาสร้างทางยกระดับเหนือคลองและพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลพิจารณาดำเนินการตามความเห็นสมควรต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๒/๑๔๒๓๐ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๓ ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๓ ว่าขณะนี้ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนเสนอรับสัมปทานสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบเสร็จแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เสนอเพียงรายเดียว และกระทรวงคมนาคมจะได้นำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสร้างถนนเหนือคลองในกรุงเทพมหานครพิจารณาต่อไป แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากกรมทางหลวงมีความเห็นว่าบริษัทฯ ที่ได้รับสัมปทานก่อนจะดำเนินการก่อสร้างจะต้องประกาศให้ราษฎรในบริเวณก่อสร้างทราบก่อนว่าจะมีผู้ใดตัดค่าน้อย่างใด หรือไม่ ทั้งที่บริเวณก่อสร้างมิได้เป็นที่ดินของเอกชน กระทรวงคมนาคมจะได้นำปัญหานี้หารือในข้อกฎหมายกับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยด่วนต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับทราบ กรมทางหลวงจึงส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาในข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทางหลวง และกรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนคณะกรรมการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินงานโครงการสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน กรมทางหลวงได้กำหนดข้อเสนอขอลงทุนและประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอขอลงทุน ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอเพียงรายเดียว คือ บริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอของบริษัทฯ แล้วเห็นว่า น่าเชื่อว่าบริษัทฯ สามารถดำเนินงานโครงการฯ นี้ได้และเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อสร้างทางยกระดับฯ พิจารณา

ต่อไป ในการชี้แจง ผู้แทนฯ ยืนยันว่าโครงการสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหา
 นาค และคลองตัน ที่จะให้ผู้รับสัมปทานดำเนินการนี้ ยังคงรักษาสภาพคลองไว้ตามเดิม
 ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ และไม่กีดขวางทางขึ้นลงริมฝั่งคลอง เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมฝั่งคลอง
 ยังใช้ทางขึ้นลงได้ตามปกติ อีกทั้งหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องก็ไม่ขัดข้องและยินดีให้การ
 สนับสนุน สำหรับเรื่องภาวะแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยานั้นกรมทางหลวงจะต้องส่งข้อเสนอ
 ของบริษัท ผู้ได้รับคัดเลือกให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ
 ก่อน

ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจึงเห็นว่าการสร้างทางหลวงดังกล่าวไม่มี
 ผลกระทบต่อการใช้สอยคลองตามปกติของประชาชน

สำหรับปัญหาที่กรมทางหลวงหรือบริษัท ที่ได้รับสัมปทานก่อนจะ
 ดำเนินการก่อสร้างจะต้องประกาศให้ราษฎรในบริเวณก่อสร้างทราบก่อนว่าจะมีผู้ใดคัดค้าน
 อย่างไรก็ดี หรือไม่ว่าที่ บริเวณก่อสร้างมิได้เป็นที่ดินของเอกชนนั้น มาตรา ๖^๑ แห่ง
 พระราชบัญญัติทางหลวงที่ผู้ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ บัญญัติว่า ในเวลาที่ยื่นเรื่องราว
 ขอรับสัมปทาน ผู้ยื่นเรื่องราวต้องลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์รายวันว่าได้ยื่นเรื่องราวไว้และปิด
 ประกาศแจ้งความอย่างเดียวกันตามแนวทางที่ขอสร้างทางหลวงนั้น กับให้มอบแผนผังการสร้าง
 แผนที่บอกเขตที่ดินโดยชัดเจนและแสดงความสำคัญและสภาพแห่งการที่จะทำได้ ๓ ที่ว่าการ
 ฝ่ายปกครองในท้องที่นั้นๆ ซึ่งจะสร้างทาง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นเรื่องราวขอรับ
 สัมปทานกระทำการดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน และกฎหมายยัง
 บัญญัติต่อไปว่า เมื่อรัฐมนตรีจะรายงานรัฐบาล^๒ เพื่อพิจารณาผู้ได้รับสัมปทานให้ประมวลคำ
 คัดค้านของผู้มีส่วนได้เสียพร้อมทั้งความเห็นของรัฐมนตรีในข้อคัดค้านนั้นไปด้วย จึงเห็นได้ว่า

^๑ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ผู้ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓

มาตรา ๖ ในเวลาที่ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานนั้น ผู้ยื่นเรื่องราวต้องลงแจ้งความใน
 หนังสือพิมพ์รายวันว่าได้ยื่นเรื่องราวไว้ และปิดประกาศแจ้งความอย่างเดียวกันตามแนวทางที่ขอสร้างทาง
 หลวงนั้นด้วย กับให้มอบแผนผังการสร้าง แผนที่บอกเขตที่ดินโดยชัดเจนและแสดงความสำคัญและสภาพแห่ง
 การที่จะทำได้ ๓ ที่ว่าการฝ่ายปกครองในท้องที่นั้นๆ ซึ่งจะสร้างทาง

ภายในกำหนดเวลาสามเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้อบรมหมายแผนผังการสร้าง แผนที่และสรรพ
 หนังสือไว้ต่อพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้ ผู้มีส่วนได้เสียจะขอตรวจและคัดสำเนาหนังสือสำคัญเหล่านั้น
 และทำเรื่องราวขัดข้องยื่นต่อกรมทางได้

ให้กรมทางสืบสวนตรวจรายการสร้างที่ส่งมาพร้อมกับเรื่องราวนั้นตามแต่จะเห็นสมควร
 และพิเคราะห์ข้อขัดข้องที่มีผู้ยื่นขึ้นมานั้นด้วย

^๒ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ผู้ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓

มาตรา ๗ ให้เสนาบติกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมรายงานความเห็นในเรื่องราวขอรับ
 สัมปทาน และถ้ามีผู้ยื่นคำขัดข้องก็ให้รายงานความเห็นในข้อขัดข้องนั้นด้วย

เมื่อเสนอเรื่องราวขอรับสัมปทานนั้นขึ้นไปยังรัฐบาล ให้เสนอรายงานความเห็นที่กล่าวแล้ว
 กับทั้งคำขัดข้องที่มีผู้ยื่นขึ้นด้วย

กฎหมายประสงค์ให้มีการประกาศให้ราษฎรทราบเพื่อทำคำคัดค้านได้ทันก่อนที่รัฐบาลให้สัมปทานแก่ผู้ใดไป และกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าที่ดินที่สร้างทางหลวงนั้นจะต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือของเอกชน

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ปัญหาที่กรมทางหลวงหรือมาเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วว่าผู้ขอรับสัมปทานต้องลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์รายวันและปิดประกาศแจ้งความว่าได้ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานตามแนวทางที่ขอสร้างทางหลวง ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๓

บันทึก

เรื่อง การยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์)

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๒๕๑๕๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรุงเทพมหานครได้ตรวจพบว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำที่ดินบริเวณรอบเมือง ซอย ๒ และซอย ๓ ถนนพระรามที่ ๖ ตัดใหม่ เขตปทุมวัน เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา ออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และที่ดินบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพเดิมใช้เป็นที่จอดรถของการรถไฟโดยไม่เก็บค่าบริการ ต่อมาได้นำออกให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า กรณีการรถไฟนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อจัดหาผลประโยชน์นั้น เมื่อพิจารณาอำนาจของการรถไฟตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๙ (๑)^๑ การรถไฟมีอำนาจให้เช่าหรือดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ เช่น การให้เช่าที่ดินเพื่อใช้เป็นที่พักจอดรถยนต์สำหรับผู้มาใช้บริการรถไฟ แต่มาตรา ๙ (๒)^๒ บัญญัติว่า การรถไฟมีอำนาจจะให้เช่าหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ซึ่งบัญญัติไว้กว้างๆ เป็นการทั่วไปไม่กำหนดเฉพาะว่าจะต้องเป็นกิจการรถไฟ อันแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าอำนาจกระทำการของการรถไฟตามมาตรา ๙ มีทั้งส่วนที่เป็นกิจการรถไฟและที่ไม่ใช่กิจการรถไฟ เช่น การให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์

^๑ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซ่อม จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

สำหรับข้อความที่ว่า “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” ตามมาตรา ๘ (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หมายถึง “ที่ดินที่ใช้ในกิจการรถไฟ” เท่านั้น หากกฎหมายประสงค์จะให้รวมถึงที่ดินที่ไม่ใช้ในกิจการรถไฟก็ต้องบัญญัติไว้ชัดเจนทำนองเดียวกับมาตรา ๘ (๕)^๔ “ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือศาลเจ้า โดยมีได้หาผลประโยชน์” นอกจากนี้ตามมาตรา ๘ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดยมิได้หาผลประโยชน์” ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าถึงแม้จะเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ดินของรัฐ หากนำไปใช้หาผลประโยชน์แล้วก็จะไม่ได้รับการยกเว้นที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า ที่ดินของการรถไฟที่ให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์ถือว่าเป็นกิจการรถไฟได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๘ (๗)^๖ แต่กรณีที่มีการรถไฟนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์หาผลประโยชน์ถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้ในกิจการรถไฟอันจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๗)^๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ การรถไฟจึงมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่และมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสีย

^๓ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

๑.

๑.

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

๑.

๑.

(๕) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้หาผลประโยชน์

๑.

๑.

(๗) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

(๘) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินอยู่แล้ว

๑.

๑.

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

ภาษีบำรุงท้องที่ (แบบ ก.บ.ท.๕) ตามมาตรา ๒๔^๘ ประกอบกับมาตรา ๒๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรุงเทพมหานครจึงได้มีหนังสือแจ้งให้การรถไฟ ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินส่วนที่การรถไฟให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ แต่การรถไฟได้มีหนังสือชี้แจงต่อกรุงเทพมหานครว่า การที่การรถไฟ ได้นำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์นั้นถือว่าได้กระทำไปในขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖ (๒)^{๑๐} และมาตรา ๙ (๒)^{๑๑} จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๘ (๗)^{๑๒} “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ” โดยไม่มีข้อยกเว้นเป็นอย่างอื่น หรือระบุว่าต้องนำที่ดินไปใช้ในกรณีเกี่ยวกับการเดินรถเท่านั้นที่จะไม่ต้องเสียภาษี

จากกรณีที่กรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นไม่สอดคล้องต้องกันในเรื่องการยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า ที่ดินของการรถไฟที่นำออกให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และที่ดินที่นำออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ทั้งสองกรณีนั้น จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่ และความเห็นของกรุงเทพมหานครข้างต้นถูกต้องหรือไม่ประการใด เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครต่อไป

^๘ พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๒๔ ให้เจ้าของที่ดินซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเป็นรายแปลงตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีที่ดินอยู่นอกเขตเทศบาล เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะกำหนดให้เจ้าพนักงานสำรวจทำการสำรวจแล้วยื่นแบบแสดงรายการที่ดินแทนเจ้าของที่ดินเป็นรายแปลงที่ทำการสำรวจก็ได้

^๙ พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๒๖ ถ้าเจ้าของที่ดินเป็นนิติบุคคล ให้ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นของนิติบุคคลนั้น มีหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา ๒๔

^{๑๐} พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แกกิจการรถไฟ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่การรถไฟฟ้าให้เอกชนเช่าจำนวนสองแปลงตามปัญหาข้อหาหรือหนี้ ที่ดินแปลงที่หนึ่งบริเวณรองเมืองซอย ๒ และซอย ๓ ถนนพระรามที่ ๖ ตัดใหม่ เขตปทุมวัน เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา ซึ่งเดิมเป็นโรงพิมพ์ของการรถไฟฟ้า การรถไฟฟ้าได้ให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยการรถไฟฟ้ามิได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นในกิจการของการรถไฟฟ้า ส่วนที่ดินแปลงที่สอง บริเวณสถานีรถไฟฟ้ากรุงเทพเดิมใช้เป็นที่จอดรถของการรถไฟฟ้า ได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถ ผู้ซึ่งนำรถมาจอดในบริเวณดังกล่าวประกอบด้วยผู้มาใช้บริการรถไฟฟ้าและผู้ที่มีได้ใช้บริการรถไฟฟ้า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ที่ดินในจะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟฟ้า” หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นกิจการรถไฟฟ้าหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าหรือไม่ในแต่ละกรณีไปสำหรับที่ดินแปลงที่หนึ่งที่การรถไฟฟ้าให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยการรถไฟฟ้ามิได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการรถไฟฟ้าแต่อย่างใด จึงมิใช่เป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟฟ้าโดยตรงหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าและไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟฟ้าตามมาตรา ๘ (๗)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนั้น การรถไฟฟ้าซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินจึงต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังกล่าวเมื่อการรถไฟฟ้ามีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ การรถไฟฟ้าจึงต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๔^{๑๔} ประกอบกับมาตรา ๒๖^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว การรถไฟฟ้าย่อมไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘ (๘)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ

สำหรับที่ดินแปลงที่สองที่การรถไฟฟ้าได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถนั้น เห็นว่า โดยที่ที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณสถานีรถไฟฟ้ากรุงเทพและลักษณะและวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินการก็เพื่อให้ผู้มาใช้บริการรถไฟฟ้าใช้เป็นที่จอดรถยนต์ จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟฟ้า ดังนั้น การรถไฟฟ้าจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินแปลงนี้ ตามนัยมาตรา ๘ (๗)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ และเมื่อการรถไฟฟ้าไม่ต้องเสีย

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

ภาษีบำรุงท้องที่ การรถไฟจึงไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๓

เรื่องเสร็จที่ ๗๗/๒๕๓๔^๑

เรื่อง

หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนจะต้องใช้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ในวันใดเป็นเกณฑ์)

ผู้ทำ

กรก.คณะที่ ๒

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การกำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

กระทรวงคมนาคมขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนว่า เจ้าหน้าที่จะต้องใช้ราคาตามสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนในวันใดเป็นเกณฑ์พิจารณา ซึ่งครั้งแรกกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้ตอบข้อหารือดังกล่าวแล้วว่า ให้ถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน แต่ต่อมากรรมการร่างกฎหมายคณะเดียวกันนี้ได้ตอบข้อหารือของกรมชลประทานว่า ให้ถือเอาวันที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นมีมติพิจารณากำหนดเป็นเกณฑ์

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

กรรมการร่างกฎหมาย ๒ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ความเห็นทั้ง ๒ ครั้ง มีนัยแตกต่างกัน ครั้งแรกเป็นความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ และเป็นกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนภายหลังที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องถือเอาวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับครั้งที่สอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดิน ซึ่งถ้าปรากฏว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สูงกว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคา

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

ไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จะต้องถือราคาตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ใช้อยู่ในวันที่คณะกรรมการฯ มีมติกำหนด

ข้อสังเกต – โดยที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หลายปัญหา กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ จึงได้จัดทำบันทึกเกี่ยวกับการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ไว้ด้วย

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๓/๓๓๑๘๗ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ในการปฏิบัติงานของอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตาบริเวณเกาะหลีเป๊ะ โดยราษฎรได้อ้างสิทธิถือครองตาม ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และ น.ส.๓ ซึ่งออกตาม ส.ค.๑ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. เกาะหลีเป๊ะเป็นเกาะเล็ก ๆ อยู่ใกล้กับเกาะอาดังห่างจากจังหวัดสตูลไปทางทิศตะวันตกประมาณ ๘๐ กม. ตั้งอยู่ในหมู่ที่ ๗ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมือง จังหวัดสตูล

๒. พื้นที่นี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๖ หน้า ๕๖๗-๕๖๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๘๒ โดยมาตรา ๔^๒ ระบุว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้คือ ที่บนเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตหวงห้ามใหม่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่”

^๑ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบนเกาะในท้องที่ตำบลยะระโตด อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล พุทธศักราช ๒๔๘๒

มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้คือ ที่บนเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตหวงห้ามใหม่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

๓. วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๑๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินหวงห้ามของการราชทัณฑ์ และในวันเดียวกันได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณนี้ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๖๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๗

๔. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่า มีราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์บนเกาะหลีเป๊ะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ (แจ้ง ส.ค.๑) รวม ๔๑ แปลง (เป็นของเอกชน ๔๐ แปลงและเป็นที่ราชพัสดุ ๑ แปลง)

๕. ต่อมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ กรมที่ดินได้อาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ จำนวน ๑๖ แปลง และหลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้วมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ จำนวน ๑ แปลง รวม ๑๗ แปลง

๖. นายบรรจง อังโชติพันธ์ ราษฎรบนเกาะหลีเป๊ะ (ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว) ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา เมื่อปี ๒๕๒๔ ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะ สำนักเลขาธิการพระราชวังจึงได้แจ้งให้จังหวัดสตูลทำการสอบข้อเท็จจริง และในปี ๒๕๒๖ สื่อมวลชนเสนอข่าวผู้มีอิทธิพลทำการระเบิดปลา ทำลายสัตว์น้ำ และมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบ

๗. จังหวัดสตูลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ และได้แจ้งว่าคณะกรรมการได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะบางแปลงราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่ทางราชการจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ แต่ขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวผู้ครอบครองทำประโยชน์ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ จึงมีปัญหาดังกล่าวว่า ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๘. กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/๒๖๐๖๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ แจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะถ้าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้าม (๑๙ พฤษภาคม ๒๕๑๒) และต่อมาได้แจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ย่อมถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามสำเนาภาพถ่าย ส.ค.๑ ที่จังหวัดส่งไปรวม ๔๐ ฉบับได้ตรวจพิจารณาแล้วปรากฏว่า ผู้แจ้ง ส.ค.๑ ทุกรายได้ที่ดินมาภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม พ.ศ. ๒๕๑๒ ใช้บังคับ น.ส.๓ ออกไปตามหลักฐาน ส.ค.๑ จึงทับที่ดินทางราชการหวงห้ามเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^๓ ประมวลกฎหมายที่ดิน

๙. จังหวัดสตูลได้มีหนังสือ ที่ สค ๐๐๒๐/๖๑๒ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๘ แจ้งว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินมี น.ส.๓ เลขที่ ๙ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่า ได้ที่ดินโดยการก่นสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ ๒๐ ปี จึงเห็นว่าที่ดินแปลงนี้ได้มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ และที่ดินมี น.ส.๓ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ กับที่ดินมี ส.ค.๑ เลขที่ ๑๒ เลขที่ ๒๐ เลขที่ ๒๗ เลขที่ ๓๗ และเลขที่ ๔๐ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่า ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก การสรุปโดยถือเอาปีที่มีการรับมรดกเป็นพยานหลักฐานแต่เพียงอย่างเดียวจึงน่าจะไม่น่าชอบ เพราะก่อนมีการรับมรดกที่ดินดังกล่าวได้ถูกครอบครองโดยบุพการีของผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาก่อน และได้ครอบครองต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จึงเห็นว่าต้องสอบสวนพยานหลักฐานอย่างอื่นประกอบด้วยเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๔๘๒ หรือไม่

๑๐. กรมที่ดินโดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงผู้ครอบครองที่ดินแปลงหนึ่งบนเกาะหลีเป๊ะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้ว่าเข้าก่นสร้างที่ดินเมื่อประมาณ ๒๐ ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๗๘) ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ นอกจากนั้นยังเป็นระยะเวลาก่อนที่จะพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ออกใช้บังคับ อีกทั้งเป็นที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้แล้วตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๗ ดังนั้น ที่ดินตาม ส.ค.๑ ทั้ง ๑๐ แปลง จึงเป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองได้ครอบครองมาโดยชอบ น.ส.๓ ที่ออกสืบเนื่องจาก ส.ค.๑ ดังกล่าวจึงออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่จำเป็นต้องเพิกถอนแต่อย่างใด

๑๑. กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐนั้น จะต้องเริ่มต้นด้วยการเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบปฏิบัติตามกฎหมายเสียก่อน และจะเข้ายึดถือ ก่นสร้าง ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการไม่ได้ แม้ครอบครองทำประโยชน์นานเท่าใดก็หาทำให้ผู้นั้นกลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมาตรา ๓๓^๔ ซึ่งเป็น

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้อไข หรือออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้อไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ

มาตรา ๓๓ ถ้าผู้ใดโก่นสร้างเล็กร้างที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปคูที่ไร่นาเรียกสวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้

กฎหมายที่ใช้บังคับในสมัยกรุงศรีอยุธยา บัญญัติว่า “ผู้ใดโกนสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดู ...ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งโกนสร้างนั้น ถ้าแลผู้ใดลักลอบโกนสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ตีมีผู้ร้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้งโษ ๖ สถาน.....” และต่อมาถึงรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ก็ได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ออกใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงยืนยันตามหลักการเดิมโดยได้บัญญัติไว้ว่า “การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้”

สำหรับที่ดินในกรณีนี้ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มี น.ส.๓ เลขที่ ๙ ระบุไว้ในหลักฐานเดิม ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินโดยการก่อสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ ๒๐ ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘) ส่วนที่ดินที่มี น.ส.๓ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ กับที่ดินที่มี ส.ค.๑ เลขที่ ๑๒ เลขที่ ๒๐ เลขที่ ๒๗ เลขที่ ๓๗ และเลขที่ ๔๐ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าได้มีการเริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อใด ดังนั้นการจะถือหลักเกณฑ์ว่าเป็นที่ดินที่ได้มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ จึงเป็นที่ดินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ถูกต้อง เพราะหากเป็นการได้มาภายหลังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใช้บังคับแล้ว (ใช้บังคับวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลใดจะได้มาก็โดยกฎหมายที่ดินเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑))^๖

เล็กรั้งโกนสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นโกนสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบโกนสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้งโษ ๖ สถาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะส่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

และมาตรา ๑๓๓๔^๗) ซึ่งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๕ ก็ได้บัญญัติว่า “การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงดังกล่าวข้างต้นมิได้ขอ อนุญาตจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่ อย่างไรก็ดี รัฐจึงมีอำนาจกำหนดที่ดินนั้นเป็นที่หวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิขึ้นต่อสู้กับรัฐ แม้ต่อมาจะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด เพราะเป็นการแจ้งการครอบครองทับที่หวงห้ามของรัฐตามพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว ซึ่งที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๘๒ นี้ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติให้ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๔ (๖)^๘ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่า ด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ ตาม แต่มาตรา ๑๐^๙ ยังคงบัญญัติให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า การ ออก น.ส.๓ เลขที่ ๙ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ ทั้ง ๕ แปลง ได้ออกใน ขณะที่ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่หวงห้ามตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๑๐ จึงเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๗) ข้อ ๓^{๑๐} ประกอบ

^๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๘ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

มาตรา ๔ ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^{๑๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

ข้อ ๓ การออกหนังสือรับรองว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้กระทำสำหรับที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๘ (๒)^{๑๑} ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าการออก น.ส.๓ และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ของที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอน น.ส.๓ และจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

๑๒. คณะกรรมการป้องกันนุรักษทรัพยากรป่าไม้ได้มีการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๙ โดยกรมที่ดินได้ชี้แจงผลการปฏิบัติงานว่า ได้มีการเพิกถอน น.ส.๓ และจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนแล้วจำนวน ๓๐ แปลงส่วนอีก ๑๐ แปลงนั้น คณะกรรมการกฎหมายของกรมที่ดินได้ตรวจสอบจากหลักฐานต่าง ๆ แล้วเห็นว่าผู้ยึดถือครอบครองมีหลักฐานว่าได้ครอบครองก่อน พ.ศ.๒๔๙๒ จึงไม่สามารถเพิกถอนได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่ามีความขัดแย้งในปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ จึงให้กรมป่าไม้ประมวลเรื่องเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาชี้ขาดว่าที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ผู้ยึดถือครอบครองจะมีสิทธิหรือไม่ต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งของส่วนราชการในแง่กฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป ดังนี้

๑. การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ตามข้อ ๑ จะถือว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ ประการใด

๓. ความเห็นของกรมป่าไม้ตามข้อ ๑๑ ที่เห็นว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐจะต้องได้จับจองเพื่อทำประโยชน์โดยขออนุญาตตามกฎหมายก่อน ถ้าเข้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การครอบครองนั้นไม่อาจยกขึ้นไต่สวนรัฐได้ จะถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้

^{๑๑} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองที่ดินที่เป็นปัญหาทั้งสองแปลงตามที่หารือนี้ไม่สามารถรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าการครอบครองเริ่มตั้งแต่เมื่อใด เพียงแต่ปรากฏตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแจ้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ว่า ราษฎร ๙ ราย ได้ที่ดินโดยการรับมรดก และไม่อาจทราบได้ว่าเจ้ามรดกเข้าครอบครองที่ดินมาตั้งแต่เมื่อใดและได้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ราษฎรอีกรายหนึ่งแจ้งการครอบครองว่าได้มาโดยการก่อสร้างขึ้นเองเมื่อประมาณยี่สิบปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๗๘) ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่สามารถชี้ได้ว่าราษฎรเหล่านี้เข้าครอบครองที่ดินเมื่อใด ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้เช่นนี้จึงไม่สามารถวินิจฉัยตามที่หารือได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าสามารถแยกวินิจฉัยได้เป็นกรณีดังนี้

๑. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะภายหลังที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ แม้ว่าจะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วก็ตาม เห็นว่าการครอบครองที่ดินซึ่งทางราชการหวงห้ามไว้นั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๕^{๑๓} แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ยังห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะที่หวงห้ามนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่หวงห้ามดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน

๒. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๙๗ ใช้บังคับ เห็นว่าก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจองที่ดินเฉพาะที่ดินซึ่งอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้วไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดินว่า ผู้จะจองที่ดินต้องได้รับอนุญาตโดยทำเรื่องราวขอจองที่ดินยื่นต่อกรมการอำเภอปกครองท้องที่ตามมาตรา ๕๙^{๑๔} และเมื่อ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถ ๑

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถ ๒

^{๑๔} พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

มาตรา ๕๙ ถ้าผู้จะจองที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ ซึ่งจะจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คนเป็นพยานไปชั้นสุตที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวนี้ต้องลงชื่อกำนันและพยานรับรองว่าเป็นความจริง

กรรมการอำเภอพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว ก็จะออกไปเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอตามมาตรา ๖๐^{๑๕} แต่ผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น คงเป็นแต่เพียงหลักฐานว่าผู้นั้นได้ขอจองที่ดินบริเวณนั้น ๆ แล้วและจะต้องมีการดำเนินการออกโฉนดต่อไป ดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖๒^{๑๖} สำหรับกรณีที่ดินทั่ว ๆ ไปมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติเรื่องการจองที่ดินไว้ เช่น ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก. ๑๑๗ กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ร.ศ. ๑๒๐ และประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องขอจองที่ดินก่อนแต่อย่างใดก็ตาม ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตหรือมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้น ได้มีมาตรา ๑๓^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลาที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติผ่อนผันให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตนั้น เป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมีใช้เป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ที่สาธารณะซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่มีผู้อื่นจับจองอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา ๖๑^{๑๘} ประกอบกับมาตรา ๖๒^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ แม้ว่าต่อมา

^{๑๕} พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

มาตรา ๖๐ เมื่อกรรมการอำเภอได้รับเรื่องราวเช่นนี้ แลเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว

(ก) ให้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอไปเป็นสำคัญ และใบเหยียบย่ำนั้นต้องเซ็นชื่อและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ แลลงชื่อกำหนดนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย

(ข) ให้บอกรายงานขึ้นไปยังเจ้าพนักงานตำแหน่งนาสำหรับเมืองนั้น

(ค) ให้ปิดประกาศโฆษณาการที่มีผู้ขอจองที่รายนั้นไว้ที่ ๆ ว่าการอำเภอและที่ว่าการกำหนดนายตำบลแลบนที่ดินนั้นด้วย

^{๑๖} พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

มาตรา ๖๒ ใบเหยียบย่ำให้มีอายุสองปีเป็นกำหนด แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนด ผู้ถือใบเหยียบย่ำต้องมาขอใบเหยียบย่ำใหม่ และเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ อนึ่งผู้รับใบเหยียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใดเพราะเหตุที่ได้รับใบเหยียบย่ำ นอกจากเป็นพยานว่าผู้นั้นได้มาขอจองที่รายนั้นแต่เมื่อวันนั้น แม้มีผู้มาขอจองที่หลัง ถ้าใบเหยียบย่ำนั้นยังใช้อยู่ได้ตราบใด แลถ้าไม่มีความขัดข้องดังว่ามาในมาตรา ๖๑ แล้ว ผู้ขอก่อนต้องได้จองก่อน

อนึ่ง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะเอาใบเหยียบย่ำไปโอนให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ด้วยประการใด ๆ

^{๑๗} พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลาที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี

^{๑๘} พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

จะได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓^{๒๐} ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ก็ได้บัญญัติตัดสิทธิในที่ดินที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕^{๒๑} หากประสงค์จะตัดสิทธิการครอบครองที่ดินที่ได้มาก่อนสำหรับผู้ไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนก็ว่าจะบัญญัติให้ชัดแจ้งเช่นเดียวกัน แม้มาตรา ๑๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมจะบัญญัติเป็นความผิดอาญาก็เฉพาะกรณีไม่จัดการขึ้นทะเบียน หากได้บัญญัติว่าการครอบครองที่ดินที่ไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนเป็นความผิดด้วยไม่ จึงเห็นว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ คงมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ เป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าต่อมาจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ซึ่งได้ยกเลิกการหวงห้ามฯเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๗ และในวันเดียวกันนั้นได้ออกพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้ เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟืน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นจองที่มากเกินไปจนสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองที่แต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหยียบย่ำเป็นสำคัญ

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถ ๑๖

^{๒๐} พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖

มาตรา ๑๓ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนดระยะเวลานั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

^{๒๑} พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

กำหนดบริเวณที่ดินตามเขตหวงห้ามเดิมให้เป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม ที่ดินที่มีการครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๙๒ ใช้บังคับ ย่อมมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ นั้น ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๔^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองหรือทายาทได้แจ้งการครอบครองแล้ว ผู้ครอบครองหรือทายาทนั้นย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๓. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะภายหลังจากที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๙๙ ใช้บังคับแล้ว เห็นว่าผู้เข้าครอบครองที่ดินจะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ บัญญัติไว้ กล่าวคือต้องขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา ๕^{๒๓} เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น หากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕^{๒๔} ดังนั้น จึงเห็นว่า ในกรณีนี้ผู้ที่จะเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องได้ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ บัญญัติไว้ หากไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่ามิใช่เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา ๖^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ บัญญัติถึงกรณีผู้ที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับ และก่อนวันที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงก็ตาม เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจะทำได้เฉพาะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่อาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๒๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถ ๕

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถ ๒๑

^{๒๕} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๖ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๙๙ ใช้บังคับและผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๙๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๙๙ คงใช้บังคับต่อไป

แต่กรณีนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินเปลี่ยนสภาพเป็นที่สงวนหวงห้ามอันไม่สามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เสียแล้ว จึงไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๖ ดังกล่าวได้ ดังนั้น แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่ทำให้ผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้

สรุปแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ ภายหลังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีได้ขอจับจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใด เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ได้ เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตควบคุมอาคารทับเขตอุทยานแห่งชาติจะกระทำได้เพียงใด หรือไม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๐๓๐๒ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการแห่งร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยกองกฎหมายไทย) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในกรณีนี้ เขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถือแนวเขตพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นแนวเขตควบคุมอาคาร โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ชี้แจงว่าเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวกำลังมีปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้าง และขยายตัวของอาคารโดยเฉพาะในเกาะหลีเป๊ะ ซึ่งมีปัญหาการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐและขอออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินและการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารดังกล่าวข้างต้น อาจนำมาแก้ไขปัญหาการปลูกสร้างอาคารในท้องที่ดังกล่าวได้ ในการแจ้งผลการตรวจพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๒/๖๔๕ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า โดยหลักการการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น จะกำหนดในพื้นที่ซึ่งมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองของเอกชน การตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในท้องที่ซึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริเวณที่เป็นปัญหามีเฉพาะในเกาะหลีเป๊ะเท่านั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ ของกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ควรที่จะกำหนดเฉพาะบริเวณซึ่งมีที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเท่านั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานฯ จึงมิได้พิจารณาแก้ไขเกี่ยวกับเขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๘๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งผลการตรวจพิจารณาและเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดเขตควบคุมอาคารบังคับในเขตอุทยานชาตินั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ

กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวน่าจะเป็นมาตรการควบคุมก่อสร้างอาคารและส่งเสริมกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็นควรให้ดำเนินการตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป อนึ่ง การให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบังคับในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ในลักษณะเช่นนี้ได้เคยปฏิบัติมาแล้วที่บริเวณเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า จังหวัดระยอง ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลแก่ง และตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งไม่เกิดปัญหาทางปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับแต่อย่างใด และเรื่องนี้ท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายประมวล สภาวสุ) รักษาการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า จะสามารถกำหนดเขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกา ในเรื่องนี้ ทับกับเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้เพียงใด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับอาคารที่เป็นของส่วนราชการด้วย ทั้งนี้ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วน เกี่ยวกับอาคารดังกล่าว ประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ (๑๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน

^๑ มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคาร ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
(๒) อาคารของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
(๓) อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

(๔) โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ

(๕) อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ

(๖) อาคารที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ

(๗) อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว ที่มีกำหนดเวลาการรื้อถอน

^๒ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีใจความว่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้มีการเข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า หมายความรวมถึง การปลูกสร้างอาคารใด ๆ เพื่อหาประโยชน์ดังกล่าวด้วย ซึ่งหากเข้าลักษณะคำว่า “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วก็น่าจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งทำให้เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร อาจนำมาใช้บังคับกับอาคารสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าอาคารดังกล่าวจะเป็นของส่วนราชการหรือเอกชน และไม่จำกัดว่าพื้นที่ที่อาคารสิ่งปลูกสร้างนั้นตั้งอยู่จะเป็นพื้นที่ที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเท่านั้น แต่ย่อมหมายรวมถึงที่ดินที่เป็นของรัฐด้วย ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าการกำหนดเขตควบคุมอาคารตามร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ทับกับเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะตะรุเตา เกาะอาดัง เกาะราวี และเกาะอื่น ๆ ในท้องที่ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูลจังหวัดสตูลให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นสามารถกระทำได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๔

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงาน

เจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึก

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมยกที่ดินให้แก่ผู้เยาว์โดยมีข้อกำหนดห้ามโอน (ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๕๗๔ (๑๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๑/๑๓๔๒๒ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้หาหรือปัญหาข้อกฎหมาย กรณี นายรัชชัย วาริระนิช ยื่นคำขอจดทะเบียนประเภทให้แก่บุตรผู้เยาว์ รวม ๔ คน โดยนาย รัชชัย วาริระนิช และนางจารุณี บุญญธิพานนท์ บิดามารดาผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้ทำการ แทน พร้อมกับขอจดทะเบียนห้ามโอนมีกำหนด ๒๐ ปี หากมีการละเมิดข้อกำหนดห้ามโอนให้ นายรัชชัยเป็นผู้รับทรัพย์สินเป็นสิทธิเด็ดขาด กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณา แล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า สามารถจดทะเบียนห้ามโอนได้โดยไม่เป็นการรับให้โดยมี เงื่อนไขหรือค่าการติดพัน ซึ่งจะต้องขออนุญาตต่อศาลตามมาตรา ๑๕๗๔ (๑๑)^๑ แห่งประมวล

^๑ มาตรา ๑๕๗๔ นิติกรรมใดอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ดังต่อไปนี้ผู้ใช้อำนาจปกครอง จะทำได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต

(๑) ขาย แลกเปลี่ยน ขายฝาก จำนอง ปลดจำนองให้แก่ผู้จำนองหรือโอนสิทธิจำนอง อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้

(๒) ก่อตั้งหรือกระทำให้สุดสิ้นลงทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งทรัพย์สินอันเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕๗๔ หรือกฎหมายอื่น

(๓) จำหน่ายหรือก่อข้อผูกพันที่จะให้จำหน่ายไปซึ่งสิทธิเรียกร้องที่มุ่งจะก่อตั้งหรือโอนไป ซึ่งทรัพย์สินในที่ดิน หรือที่จะทำให้ที่ดินปลอดจากสิทธิดังกล่าว

(๔) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เกินสามปี หรือให้เช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์

(๕) ขาย หรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนแสดงกรรมสิทธิ์หรือเอกสารแสดง กรรมสิทธิ์ที่ผู้เยาว์ได้มาโดยการรับมรดก หรือโดยการให้โดยเสนหามาจากบุคคลอื่นนอกจากบิดาหรือมารดา

(๖) ให้กู้ยืมเงิน

(๗) นำทรัพย์สินไปแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากในกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗๔/๔

(๑) (๒) หรือ (๓)

(๘) ประนีประนอมยอมความ

(๙) ให้โดยเสนหา เว้นแต่จะเอาเงินได้ของผู้เยาว์ให้แทนผู้เยาว์เพื่อการกุศลสาธารณะ หรือ การสังคมพอสสมควรแต่ฐานานุรูปของผู้เยาว์

(๑๐) ไม่รับมรดก หรือการให้โดยเสนหา ซึ่งไม่มีเงื่อนไขหรือค่าการติดพัน

(๑๑) รับหรือไม่รับมรดก หรือการให้โดยเสนหา ซึ่งมีเงื่อนไขหรือค่าการติดพัน

(๑๒) มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัย

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรา ๑๗๐๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินห้ามผู้รับประโยชน์จำหน่ายทรัพย์สินที่ตนให้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้รับประโยชน์มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้น หากผู้รับประโยชน์ไม่ปฏิบัติตามโดยละเมิดข้อกำหนดห้ามโอน ทรัพย์สินก็จะตกแก่บุคคลที่ระบุไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดจากการกระทำของผู้รับประโยชน์เอง มิได้เป็นเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอนที่ได้เกิดขึ้นและทำให้เกิดนิติกรรมเป็นผลหรือสิ้นผลอันเป็นเงื่อนไขตามมาตรา ๑๔๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งการห้ามโอนไม่เป็นค่าการติดพัน เพราะผู้รับให้ไม่มีภาระผูกพันจะต้องทำการใดเป็นการตอบแทนการรับให้ นั้น ตามมาตรา ๑๔๒๙^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การให้ที่ดินโดยจดทะเบียนห้ามโอนในที่ดินดังกล่าวไว้ในคราวเดียวกัน เป็นการให้โดยมีเงื่อนไขว่าผู้รับจะต้องจดทะเบียนห้ามโอนในที่ดินที่ให้นั้นแก่ผู้ให้ ผู้ให้จึงจะให้ที่ดินดังกล่าวแก่ผู้รับ โดยเทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิเก็บบินในที่ดินของผู้เยาว์ ที่เคยแจ้งให้กรมที่ดินทราบตามหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๒๘๗ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๓ ดังนั้น การที่ผู้ใช้อำนาจปกครองในฐานะทำการแทนบุตรผู้เยาว์จะรับให้ที่ดินดังกล่าว ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ตามมาตรา ๑๕๗๔ (๑๑)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความถูกต้องในทางปฏิบัติ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน

(๑๓) เข้าเป็นผู้ค้ำประกันหรือเป็นผู้รับเงื่อนไข หรือเป็นผู้ประกันผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือนำเอาทรัพย์สินไปเป็นหลักประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือทำนิติกรรมอื่นที่มีผลให้ผู้เยาว์ต้องรับเป็นผู้ชำระหนี้ของบุคคลอื่นหรือแทนบุคคลอื่น

^๒ มาตรา ๑๗๐๐ ภายใต้งบบังคับแห่งบทบัญญัติในหมวดนี้ บุคคลจะจำหน่ายทรัพย์สินใด ๆ โดยนิติกรรมที่มีผลในระหว่างชีวิต หรือเมื่อตายแล้ว โดยมีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้รับประโยชน์โอนทรัพย์สินนั้นก็ได้ แต่ต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งนอกจากผู้รับประโยชน์กำหนดไว้ สำหรับเป็นผู้จะได้รับทรัพย์สินนั้นเป็นสิทธิเด็ดขาด ในเมื่อมีการละเมิดข้อกำหนดห้ามโอน

ผู้ซึ่งกำหนดขึ้นดังกล่าวนี้ต้องเป็นผู้สามารถจะมีสิทธิต่าง ๆ ได้อยู่ในขณะที่การจำหน่ายทรัพย์สินนั้นมีผลบังคับ

ถ้ามิได้กำหนดบุคคลที่จะเป็นผู้รับทรัพย์สินในเมื่อมีการละเมิดข้อกำหนดห้ามโอนไว้ ให้ถือว่าข้อกำหนดห้ามโอนนั้นเป็นอันไม่มีเลย

^๓ มาตรา ๑๔๔ ข้อความใดอันบังคับไว้ให้นิติกรรมเป็นผลต่อเมื่อมีเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งขึ้นในอนาคตและไม่แน่นอน ข้อความเช่นนั้นท่านเรียกว่าเงื่อนไข

^๔ มาตรา ๑๔๒๙ อสังหาริมทรัพย์จะต้องตกอยู่ในภาระติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สินนั้น หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา ปัญหาตามข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาตามข้อหาหรือนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่นายรัชชัย วาริระนิช ขอ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ที่ดินแก่บุตรผู้เยาว์โดยมีข้อกำหนดห้ามโอนมีกำหนด ๒๐ ปี หากมีการละเมิดข้อกำหนดห้ามโอน ให้นายรัชชัยฯ เป็นผู้รับทรัพย์สินเป็นสิทธิเด็ดขาด โดยมี นายรัชชัย วาริระนิช และนางจารุณี บุญญาธิพานนท์ ผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้ทำการแทน เป็นการรับการให้ที่มีเงื่อนไขซึ่งผู้ใช้อำนาจปกครองจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ตาม มาตรา ๑๕๗๔ (๑๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การที่เจ้าของทรัพย์สินทำนิติกรรมยก ทรัพย์สินให้แก่ผู้รับประโยชน์ โดยมีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้รับประโยชน์โอนทรัพย์สิน และหากมี การละเมิดข้อกำหนดห้ามโอน ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนอกจากผู้รับ ประโยชน์ตามมาตรา ๑๗๐๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือได้ว่าเป็นการให้ที่มี เงื่อนไข เพราะหากมีการละเมิดการห้ามโอนจะเป็นเหตุทำให้สัญญาให้สิ้นผล และทรัพย์สินที่ให้ ตกไปเป็นสิทธิเด็ดขาดของบุคคลซึ่งระบุไว้ให้เป็นผู้จะได้รับทรัพย์สินนั้น

ดังนั้น การที่นายรัชชัย วาริระนิช ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ที่ดินแก่ บุตรผู้เยาว์และมีข้อกำหนดห้ามโอน โดยมีนายรัชชัย วาริระนิช และนางจารุณี บุญญาธิพา นนท์ ผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้ทำการแทน จึงเป็นการรับการให้ซึ่งมีเงื่อนไข และต้องได้รับ อนุญาตจากศาลก่อน ตามมาตรา ๑๕๗๔ (๑๑)^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา
หวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๑๘๑๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหาข้อปฏิบัติกฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้และแผ้วถางป่าในที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยมีข้อเท็จจริงและความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ในปัจจุบันมีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามจับกุมราษฎรที่เข้าไปลักลอบตัดไม้และแผ้วถางป่าในที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ เช่น ที่จังหวัดกาญจนบุรี มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทอน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๑๘ เพื่อประโยชน์ในราชการทหารต่อมาที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเดิมกรมป่าไม้ได้เคยมีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๓/๑๘๒๐๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาว่า ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พระกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไม่ทำให้ที่ดินนั้นพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ถ้าหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเหล่านั้น ตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้ และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ นั้น ก็ย่อมทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้การตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้ และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ เป็นการกระทำเพื่อการอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกา

หวงห้ามที่ดินฯ เหล่านี้แล้ว จะต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน^๑

ต่อมากรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗/๓๑๔๐๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๗ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้ในประเด็นหนึ่งว่า กรณีที่เป็นการปลูกป่าในที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” ที่ราชพัสดุจึงเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของ ฉะนั้น ไม้ที่ปลูกขึ้นบนที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุจึงเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๒

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นดังนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติเกี่ยวกับการปราบปรามจับกุมราษฎรที่เข้าไปลักลอบตัดไม้และแผ้วถางป่าในที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งยังคงมีสภาพตามธรรมชาติเป็นป่าอยู่ว่า เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้จะมีอำนาจจับกุมผู้กระทำการดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เองก็มีความเห็นขัดแย้งกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ย่อมเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๔^๓ และมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ บันทึก เรื่อง ปัญหากฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหารของกระทรวงกลาโหม ส่งกรมป่าไม้พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๑๔๑๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๕

^๒ บันทึก เรื่อง หรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปลูกป่าตามข้อ ๑๗ แห่งสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดา นอกจากไม้สัก และมาตรา ๑๖ กับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และการปลูกป่าในเขตปฏิรูปที่ดินหรือนิคมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ (ไม้ที่ปลูกขึ้นดังกล่าวจะเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกไม้นั้นหรือไม่ และการตัดฟันไม้ดังกล่าวและการนำไม้นั้นเคลื่อนที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หรือกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่) ส่งกรมป่าไม้พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ นร ๐๕๐๑/๓๗๔ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

^๓ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของ^๕ ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒)^๖ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่มีบุคคล (กระทรวงการคลัง) ได้มาตามกฎหมายที่ดิน จึงมิใช่ป่าตามมาตรา ๔ (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้มิใช่ การตัดฟันทำไม้หวงห้ามที่มีไม้ไซ้ไม้สักหรือไม้ยาง การนำไม้เคลื่อนที่ และการแผ้วถางต้นไม้ในที่ดินดังกล่าว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้มิใช่ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้มิใช่^๘ นั้น อาจไม่นำพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มาพิจารณาด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะเป็นที่ราชพัสดุ และมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ จะบัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่สิทธิที่กระทรวงการคลังมีอยู่ในที่ราชพัสดุดังกล่าวหาได้เป็นกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ เพราะการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์มีกฎหมายระบุขั้นตอนไว้

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถึงว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

^๗ พระราชบัญญัติป่าไม้มิใช่ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

โดยเฉพาะ ส่วนการปกครองดูแล บำรุงรักษา การใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ก็ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดในกฎกระทรวง สิทธิต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังมีอยู่ในที่ราชพัสดุจึงมิได้ต่างไปจากการได้ใช้ประโยชน์และหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ่มครองป้องกันที่ดินซึ่งส่วนราชการอาจมิได้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^{๑๐} และมาตรา ๑๑^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงการคลังจึงหาได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุอย่างแท้จริงไม่ กระทรวงการคลังเป็นเพียงองค์กรของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลรักษาเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินและที่ราชพัสดุเช่นเดียวกันกับกรมป่าไม้ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินป่าไม้แต่มิใช่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินป่าไม้นั้นแต่อย่างใด ที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จึงยังไม่พ้นสภาพความเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพราะยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน การตัดฟันทำไม้ การแปรรูปไม้ การนำไม้เคลื่อนที่ และการบรรทุกยึดถือครอบครอง แล้วยางป่าในที่ดินดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ด้วยเหตุดังกล่าวกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปตามประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ เพียงใด

^{๑๐} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

^{๑๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

๒. ที่ดินตามข้อ ๑ ดังกล่าวยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพียงใด การตัดฟันทำไม้ การแปรรูปไม้ การนำไม้เคลื่อนที่ การเก็บหาของป่า และการบุกรุกยึดถือครอบครอง แผ้วถางป่าในที่ดินดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เพียงใด

๓. หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินตามข้อ ๑ ดังกล่าว การบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินรวมถึงถึงการก่อกำสร้างหรือเผาป่า การตัดฟันทำไม้และการลักลอบนำไม้ในที่ดินนั้นไปจะเป็นความผิดตามมาตรา ๙^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๖๒^{๑๖} มาตรา ๓๕๘^{๑๗} และมาตรา ๓๓๔^{๑๘} แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือเป็นความผิดตามกฎหมายใดหรือไม่ เพียงใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าว

มาตรา ๘ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวันประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอที่ทำการกำหนด และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

^{๑๕} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อกำสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^{๑๖} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๖๒ ผู้ใดเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นเพื่อถือการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือเข้าไปกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๗} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๕๘ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๘} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๓๓๔ ผู้ใดเอาทรัพย์ของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔)^{๑๙} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ หรือไม่ เพียงใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า สำหรับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ นั้น โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นฉบับสุดท้าย ซึ่งที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ เหล่านี้ มาตรา ๑๐^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ดังกล่าวยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่ที่ดินหวงห้ามไว้ดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป ถ้าได้ขึ้นทะเบียนไว้ใช้หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตัวอย่างเช่น ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่

^{๑๙} ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓

^{๒๑} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓^{๒๔} โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืนและกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้วถ้ามีการใช้เป็นสนามยิงปืนแล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นพระราชพัสดุ เพราะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ถ้าหวงห้ามโดยราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตัวอย่างเช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้หรือราชการกรมป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อสภาพที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่พระราชพัสดุ

โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากการใช้ที่ดินขณะจัดขึ้นทะเบียนเป็นสำคัญ

๒. ปัญหาว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามปัญหาที่ ๑ ยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และไม่ใช่ที่ราชพัสดุถ้ากระทรวงทบวงกรม ยังมิได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าที่ดินใดเป็น “ป่า” หรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นสำคัญ

จากมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ป่า” ให้หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” นั้น เมื่อพิจารณาคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) ดังกล่าวและมาตรา ๒^{๒๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นว่าคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ น่าจะหมายถึงบุคคลที่เป็นเอกชนมิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ก็ถือว่าเป็นเรื่องที่รัฐได้ที่ดินมาใช้เป็นเรื่องบุคคลได้มา ฉะนั้น ที่ดินใดซึ่งยังมิได้มีเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชนคนใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วที่ดินนั้นก็ยังเป็นป่า

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

^{๒๕} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

อยู่ นอกจากนี้ถ้าพิจารณามาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ที่บัญญัติให้
กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแล้ว คำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามมาตรา ๕ นี้ น่าจะมี
ความหมายไม่ตรงกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ เพราะการมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นต้องมีโฉนดที่ดินโฉนด
แผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แต่ที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้นมี
ทั้งที่ดินที่ไม่มีโฉนดฯ หรือตราจองด้วย ซึ่งจะมีกรรมสิทธิ์มิได้ จะมีได้เพียงสิทธิครอบครอง
เท่านั้น ฉะนั้น คำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ นี้ จึงไม่น่าจะมี
ความหมายถึงการเป็นเจ้าของโดยมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่น่าจะมีความหมายเพียงว่าให้ยึดถือเพื่อการปกครองดูแลรักษา
เท่านั้น ซึ่งการให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุนี้นปรากฏ
ชัดในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘^{๒๕} ดังนั้น การที่มาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ จึงไม่ทำ
ให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้นตามความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์” ดังที่
บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน จึงถือไม่ได้เช่นกันว่ากระทรวงการคลังได้ที่ดินนั้นมาตาม
กฎหมายที่ดิน ฉะนั้น ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของ
กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ใน
ราชการตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้ายังไม่มีการใช้ที่ดินนั้นตาม
วัตถุประสงค์ที่หวงห้ามไว้ก็คงเป็น “ป่า” ตามความหมายในมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ
ป่าไม้ฯ อยู่ และตามข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ กระทรวงฯ ก็ได้แจ้งมา
ด้วยว่าที่ดินที่เป็นปัญหายังมีสภาพเป็นป่าตามธรรมชาติอยู่

ส่วนตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้
ความเห็นไว้ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของ^{๒๖} นั้น ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีที่กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์หารื้อมาในครั้งนี้ได้ เพราะข้อเท็จจริงในปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖
วินิจฉัยไว้นั้นแตกต่างกับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ เนื่องจากในเรื่องของกรรมการร่างกฎหมาย คณะ
ที่ ๖ นั้น ที่ดินที่เป็นปัญหานั้นเป็นที่ราชพัสดุยู่แล้วและเข้าใจกันว่าได้ปลูกไม้ขึ้น มีใช้ป่าตาม
ธรรมชาติตั้งปัญหาในเรื่องนี้ เมื่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ บัญญัติให้

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^{๒๕} พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มี
กฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิด
ปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ
โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหาทางงานซ้ำและซ้อนกันจึง
จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ที่ราชพัสดุจึงเป็นทรัพย์สินมีเจ้าของ ดังนั้น ไม้ที่ปลูกขึ้นบนที่ราชพัสดุจึงเป็นส่วนควบของที่ราชพัสดุนั้น และถ้าเป็นไม้หวงห้ามก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

๓. สำหรับปัญหาว่า หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน แต่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ได้ใช้ป่าเพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรมโดยเฉพาะ ในกรณีเช่นนี้ กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์และทบวงการเมืองผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ และครอบครองที่ดินดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

๓.๑ สำหรับปัญหาว่า การบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆและที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการฯ รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า การตัดฟันทำไม้ และการลักลอบนำไม้ในที่ดินนั้นไป จะเป็นความผิดตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๖๒ (บุกรุก) มาตรา ๓๕๘ (ทำให้เสียทรัพย์) และมาตรา ๓๓๔ (ลักทรัพย์) แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดตามกฎหมายใด หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่า การวินิจฉัยว่าจะเป็นความผิดตามกฎหมายใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ถ้าเป็นการบุกรุกที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศหวงห้ามไว้ย่อมเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือถ้าเป็นป่าที่มีไม้หวงห้ามหรือของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ย่อมเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น การบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าว รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าในที่ดินนั้นโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นความผิดตามมาตรา ๙^{๒๗} ประกอบกับมาตรา ๑๐๘ ทวิ^{๒๘} แห่งประมวล

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕

^{๒๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๑๐๘ ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายที่ดิน และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็น“ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นความผิดตามมาตรา ๕๔^{๒๙} และมาตรา ๗๒ ตรี^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อีกบทหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามมาตรา ๓๖๒^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

สำหรับการตัดฟันทำไม้ในที่ดินดังกล่าวและการลักลอบนำไม้ในที่ดินดังกล่าวไปนั้น ไม่มีความผิดฐานทำให้เสียหายหรือความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา ๓๕๘^{๓๒} และ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา นี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

^{๒๙} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๓๐} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗๒ ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา นี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา นี้ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ยึดถือครอบครองป่าที่ดินได้กระทำความผิด ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้กระทำความผิดคนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากป่านั้นได้ด้วย

^{๓๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖

^{๓๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗

มาตรา ๓๓๔^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งยังมีผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไม่ที่ขึ้นในที่ดินดังกล่าวจึงเป็น “ไม้ในป่า” อันถือว่าเป็นทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของอย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวเป็นการ “ทำไม้” ตามมาตรา ๔ (๕)^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และหากเป็นการกระทำแก่ไม้หวงห้ามโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา ๑๑^{๓๕} และมาตรา ๗๓^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

๓.๒ สำหรับปัญหาว่า เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดนั้น เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๘^{๓๗} เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดคือ

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘

^{๓๔} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) “ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถากทอน ขุด ชักลากไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใดๆ และหมายความรวมถึงการกระทำดังกล่าวกับไม้สักหรือไม้อย่างที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีไร่ป่าหรือการนำไม้สักหรือไม้อย่างออกจากที่ดินที่ไม้นั้นๆ ขึ้นอยู่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๕} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๖} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๕

มาตรา ๗๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๔๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าการกระทำนั้นเกี่ยวกับ

(๑) ไม้สัก ไม้ยาง หรือไม้หวงห้ามประเภท ข หรือ

(๒) ไม้อื่นเป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือท่อนหรือรวมปริมาตรไม่เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือไม้ที่ได้แปรรูปแล้วรวมปริมาตรไม่เกินสองลูกบาศก์เมตร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองแสนบาท

^{๓๗} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๗๘ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับนั้นไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งนอกจากจะหมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วๆ ไปแล้ว ตามมาตรา ๒ (๑๖)^{๓๘} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังให้หมายความรวมถึงเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปรามด้วย ดังนั้น กรณีที่เป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ (๑๖)^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งมาตรา ๖๔^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ถือว่าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ด้วย

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มิได้พิจารณาแต่เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายว่า

(๑) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐

(๒) เมื่อพบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(๓) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี

(๔) เมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดและแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเองไม่ต้องมีหมาย แต่ต้องเป็นกรณีที่อาจออกหมายจับได้หรือจับได้ตามประมวลกฎหมายนี้

^{๓๘} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่าเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมถึงปศุสัตว์ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๙} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานป่าไม้พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๐} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๖๔ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ด้วยป่าไม้เท่านั้น แต่ได้พิจารณาถึงหลักของการใช้และตีความกฎหมายอีกสองประการคือ หลักเรื่องกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไปหรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายทั่วไปไม่อาจทำให้กฎหมายพิเศษหมดสภาพไปได้ และอีกหลักหนึ่งคือการตีความกฎหมายต้องหลีกเลี่ยงที่จะทำให้กฎหมายเกิดการไร้ผล ในเรื่องนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ^{๔๑} ก็แสดงว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์จะจัดระเบียบในการดูแลทรัพย์สินของรัฐให้อยู่แห่งเดียวกันเท่านั้น แต่หาได้มุ่งหมายให้กรมธนารักษ์เข้าไปใช้อำนาจพิเศษแก่ทรัพย์สินซึ่งมีลักษณะเฉพาะและมีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่ฝ่ายอื่นอยู่แล้ว เช่น เรื่องป่าไม้ แร่ และสัตว์ป่า ถ้าจะถือว่ากฎหมายว่าด้วยป่าไม้หมดอำนาจไปเพราะกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้วก็จะเป็นการตีความไปในทางทำให้กฎหมายไร้ผล ในเรื่องนี้มีความสำคัญอยู่มาก ดังนั้น เหตุผลที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงกำหนดไว้ในข้อ ๑๔ (๔)^{๔๒} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า เลขาธิการฯ อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เมื่อเห็นว่าผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็น ส่วนรวม

ในการพิจารณาเรื่องนี้ผู้แทนกรมธนารักษ์ก็ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายว่าที่ดินที่เป็นป่าไม้นี้ กรมธนารักษ์ไม่มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้และไม่มีกำลังคนที่จะเข้าไปดูแลรักษา รวมทั้งถ้าที่ดินนั้นมีแร่หรือสัตว์ป่าก็จะมีปัญหาอย่างเดียวกันเรื่องแร่และสัตว์ป่าก็มีกฎหมายพิเศษกำหนดไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกัน เกี่ยวกับเรื่องนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ (บุคคลที่เป็นกรรมการฯ เป็นคนละชุดกับกรรมการฯ คณะที่ ๓ ในปัจจุบัน) ได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑^{๔๓} ว่า “กล่าวโดยทั่วไปในกรณีที่ดินที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีบทกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นก็ย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นโดยเฉพาะ ฯลฯ อุทาหรณ์ก็คือสมมติว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์เช่นนี้ ถ้าในที่ดินที่หวงห้ามนั้นมีไม้ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้มากดี หรือมีแร่อันอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ก็ดี เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นหาไม่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้หรือแร่ ดังเช่นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ไม่”

^{๔๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๕

^{๔๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙

^{๔๓} บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินหวงห้ามส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๖๗๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง การขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๒๕๕๕๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายสรศักดิ์ เสริมศรีสุวรรณ ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๓๙ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๒๓ ไร่ ๒ งาน ๒๘ ตารางวา แบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อย จำนวน ๒๐๔ แปลง แบ่งแผนผังโครงการเพื่อออกใบอนุญาตเป็น ๓ ส่วน และโครงการทั้ง ๓ ส่วนนี้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ต่อมา นายสรศักดิ์ฯ ได้ยื่นคำขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน เลขที่ ๑๔๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ ตามโครงการส่วนที่ ๓ ซึ่งแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๖๑ แปลง ให้แก่บริษัทบ้านเอกชัย จำกัด รับโอนไปดำเนินการจัดสรรที่ดินต่อไป ตามข้อ ๒๗^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเรื่องในทำนองนี้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้เคยมีมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ไม่อนุญาตให้ บริษัท สายทิพย์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด โอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้แก่บริษัท ปิวรา จำกัด ตามที่ขอ โดยเห็นว่าเหตุที่ผ่อนปรนให้แบ่งแผนผังโครงการเพื่อออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเป็นหลายส่วนได้ก็เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้จัดสรรเกี่ยวกับการลงทุนปลดภาระผูกพันและจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรเท่านั้น การผ่อนปรนดังกล่าวไม่เป็นเหตุที่อาจอ้างโดยชอบด้วยกฎหมายให้สามารถโอนใบอนุญาตเป็นบางส่วนได้ เพราะหากอนุญาตให้โอนกันได้เป็นบางส่วน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนที่โอนใบอนุญาตจะไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคส่วนที่ไม่ได้โอนใบอนุญาตเนื่องจากเป็นที่ดินจัดสรรคนละแปลงต่างเจ้าของกัน

กรมที่ดินได้ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นข้างต้น โดยเห็นว่า การที่นายสรศักดิ์ฯ จะขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน เลขที่ ๑๔๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ ให้แก่บริษัท บ้านเอกชัย จำกัด นั้น ย่อมทำได้ด้วยเหตุผลดังนี้

^๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๒๗ ถ้าผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะโอนใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดต่อคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าผู้รับโอนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแล้ว หรือจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร และการโอนนั้นไม่เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และธนาคารหรือสถาบันการเงิน แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการได้ยินยอมด้วยแล้ว ให้คณะกรรมการอนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้แก่ผู้รับโอน และผู้รับโอนต้องเสียค่าธรรมเนียมการโอนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑. เมื่อบริษัท บ้านเอกชัย จำกัด ได้รับโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินมาแล้ว บรรดาสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดสรรเดิมที่มีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เช่น การจัดทำสาธารณูปโภค การดูแลสาธารณูปโภค เป็นต้น บริษัทฯ ก็ย่อมต้องรับสิทธิและหน้าที่นั้นมาด้วย โดยผลของกฎหมายตามข้อ ๒๘^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว

๒. ตามที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่าเหตุที่ผ่อนปรนให้แบ่งโครงการเพื่อออกใบอนุญาตเป็นหลายส่วนได้ ก็เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้จัดสรรเกี่ยวกับการลงทุนปลดภาระผูกพันและจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรเท่านั้น การผ่อนปรนดังกล่าวไม่เป็นเหตุที่อาจอ้างโดยชอบด้วยกฎหมายให้สามารถโอนใบอนุญาตเป็นบางส่วนได้ เพราะหากอนุญาตให้โอนกันได้เป็นบางส่วน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนที่โอนใบอนุญาตจะไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคส่วนที่ไม่ได้โอนใบอนุญาตเพราะเป็นที่ดินจัดสรรคนละแปลงต่างเจ้าของกัน นั้น ยังไม่เห็นด้วยเพราะเมื่อออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว สาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ได้จัดให้มีขึ้นในที่ดินจัดสรรตามแผนผังและโครงการทั้งหมดย่อมตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายย่อมมีสิทธิใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ เหล่านั้นได้ เพราะการจำยอมเป็นทรัพย์สินติดตัวทรัพย์สินมิใช่สิทธิเฉพาะตัวของเจ้าของที่ดินคนใดคนหนึ่ง จึงตกติดไปยังผู้รับโอนทรัพย์สินตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๘๙/๒๕๑๘ ดังนั้น นายสรศักดิ์ฯ จึงสามารถโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามใบอนุญาตดังกล่าวได้

๓. หากไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว บริษัท บ้านเอกชัย จำกัด ก็จะขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใหม่ในที่ดินที่ได้มีการอนุญาตให้ทำการจัดสรรไว้แล้ว ปัญหาจึงมีว่าจะอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินซ้อนใบอนุญาตเดิมอีกได้หรือไม่

กรมที่ดินเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้จัดสรรที่ดิน จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย

^๒ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๒๘ ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อได้โอนใบอนุญาตให้แก่ผู้รับโอนแล้ว ให้บรรดาสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนซึ่งมีต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตกไปยังผู้รับโอน

^๓ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๓๐ สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้

หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสรศักดิ์ เสริมศรีสุวรรณ ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๓๙ แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งแผนผังโครงการเพื่อออกใบอนุญาตเป็น ๓ ส่วน และคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามโครงการจัดสรรที่ดินของนายสรศักดิ์ฯ ดังนี้ คือ ส่วนที่ ๑ ใบอนุญาตเลขที่ ๗๒/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ส่วนที่ ๒ ใบอนุญาตเลขที่ ๑๐๗/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๗ และส่วนที่ ๓ ใบอนุญาตเลขที่ ๑๔๒/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ และโครงการดังกล่าวทั้ง ๓ ส่วนได้จัดทำสาธารณูปโภคเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการเดียว แต่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้จัดสรรเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคและไถ่ถอนภาระผูกพันของที่ดินที่จัดสรร คณะกรรมการฯ จึงอนุญาตให้แบ่งแผนผังโครงการออกเป็นหลายส่วน และออกใบอนุญาตให้แต่ละส่วนเพื่อทยอยดำเนินการตามลำดับ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการขอโอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินที่กรมที่ดินหรือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การพิจารณาอนุญาตให้โอนใบอนุญาตอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ หากเห็นว่าเข้าเงื่อนไขที่กำหนดและการโอนนั้นไม่เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร คณะกรรมการฯ ก็อนุญาตให้โอนได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๗^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้รับโอนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรแล้วหรือจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร และการโอนนั้นไม่เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และธนาคาร หรือสถาบันการเงินซึ่งเป็นคู่สัญญากับคณะกรรมการฯ ได้ยินยอมด้วยแล้ว ให้คณะกรรมการฯ อนุญาตให้โอนใบอนุญาต

ส่วนข้อที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาเห็นว่า ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินที่ออกให้บางส่วนของโครงการสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หากอนุญาตให้โอนได้แล้ว ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนที่โอนใบอนุญาตจะไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคส่วนที่ไม่ได้โอนใบอนุญาต เพราะเป็นที่ดินจัดสรรคนละแปลงต่างเจ้าของกันซึ่งจะทำให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนั้น ข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกแปลงไม่ว่าจะเป็นที่ดินอยู่ในใบอนุญาตของโครงการส่วนใดมีสิทธิใช้สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะทุกแห่งในโครงการที่ได้รับอนุญาต เพราะในข้อ ๓๐^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติให้สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังและโครงการที่ได้รับ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

อนุญาตเป็นการจำยอมโดยกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพต่อไป จะกระทำการใด ๆ ให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ โครงการสาธารณูปโภคที่ได้รับอนุญาตตามข้อ ๓๐ นี้หมายถึงโครงการทั้งหมดของผู้จัดสรรที่ดินที่ยื่นขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เมื่อได้รับอนุญาตและได้จัดทำสาธารณูปโภคตามโครงการที่อนุญาตเสร็จแล้ว จึงจะออกใบอนุญาตให้ ดังนั้น โครงการสาธารณูปโภคที่ได้รับอนุญาตจึงมีโครงการเดียวและผู้จัดสรรที่ดินก็เป็นคนเดียวกัน เป็นแต่แบ่งส่วนที่ดินจัดสรรออกเป็นใบอนุญาตหลายฉบับ แม้ว่าจะโอนใบอนุญาตไปบางฉบับ หรือโอนให้ผู้รับโอนต่างคนกัน ผู้รับโอนก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้จัดสรรคนเดิมที่จะต้องให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามใบอนุญาตฉบับที่ไม่โอนใช้สาธารณูปโภคที่อยู่ในที่ดินส่วนของใบอนุญาตของตนเพราะผู้รับโอนจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และในทางกลับกันผู้ซื้อที่ดินจัดสรรของผู้รับโอนย่อมมีสิทธิใช้สาธารณูปโภคในส่วนที่อยู่ในที่ดินตามใบอนุญาตที่มีได้โอนได้เช่นกัน เพราะโครงการสาธารณูปโภคมีอยู่ก่อนออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินและเป็นโครงการเดียวเท่านั้นหาได้แยกเป็นส่วนๆ ตามใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินไปด้วยไม่ การจำยอมตามข้อ ๓๐ จึงเป็นการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลงไม่ว่าจะจำหน่ายโดยผู้จัดสรรที่ดินคนเดิมหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์

สำหรับประเด็นที่ว่าหากไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน บริษัทบ้านเอกชัย จำกัด ก็จะขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใหม่ในที่ดินที่ได้มีการอนุญาตให้ทำการจัดสรรไว้แล้ว ปัญหาก็มีว่าจะอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินซ้อนใบอนุญาตเดิมอีกได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อใบอนุญาตเดิมยังคงอยู่จะออกใบอนุญาตใหม่ให้มิได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

เรื่อง

หารือปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตพระโขนง ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๓๐ (สร้างทางพิเศษสายพระโขนง-หัวลำโพง-บางซื่อ และสายสารภี-ลาดพร้าว)

ผู้ทำ

กองกฎหมายไทย

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๕ วรรคสาม และมาตรา ๙ วรรคสี่ กับมาตรา ๒๑)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

(๑) การทางพิเศษจะตราพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฉบับใหม่แทนฉบับเดิมซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ เพื่อจะทำให้จำนวนเงินค่าทดแทนสูงขึ้น และเป็นไปตามราคาปัจจุบัน จะกระทำได้อหรือไม่

(๒) หากไม่อาจดำเนินการตาม (๑) ได้ จะมีแนวทางใดที่จะเยียวยาผู้ถูกเวนคืนให้ได้รับเงินค่าทดแทนตามราคาปัจจุบัน ความเห็น (๑) กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗ ตอบข้อหารือของกรมทางหลวงว่า การตราพระราชบัญญัติตามมาตรา ๕ วรรคสาม จะกระทำได้อเฉพาะแต่ในกรณีที่ทางราชการยังไม่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน จึงต้องตราพระราชบัญญัติตามมาตราดังกล่าวขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๓๒) ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินการตามข้อหารือได้ (๒) มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาลแล้วจึงไม่ต้องพิจารณาประเด็นนี้อีก

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี
(ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหาร
เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๘/๕๔๘๕ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์และจังหวัดกาญจนบุรีมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบางส่วนของที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กจ.๒๐๙ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งได้มาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในปี พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารบางส่วน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินส่วนที่ได้มีการถอนสภาพไปแล้วนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติ ต่อมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีความประสงค์จะขอใช้พื้นที่บางส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนา โครงการแควใหญ่ตอนล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นเนื้อที่ ๓๖๐๗-๑-๘๖.๙ ไร่ กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประสงค์จะขอใช้นั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพฯ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง(๒)^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุอีกต่อไป แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่าพระราช

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ๗๗

๗๗

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๗๗

๗๗

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กฤษฎีกาก่อนสภานั้นออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีผลใช้บังคับหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว จึงไม่มีผลไปถอนสภาพที่ราชพัสดุ เว้นแต่จะให้เป็นพระราชบัญญัติ เมื่อกรมธนารักษ์และจังหวัดกาญจนบุรีมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วยเพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สรุปคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนฯ ได้ดังนี้

๑. ในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร โดยมีเจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว หลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับแล้วทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อประโยชน์ของราชการทหาร เช่น ใช้เป็นที่ฝึกทหารเป็นที่ตั้งกองทหาร เป็นพื้นที่สนามปืนใหญ่ ฯลฯ ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกา มีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๔๘,๗๕๐ ไร่ ทางราชการทหารได้

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๘

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้าม นับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณ ๑,๐๕๐,๐๐๐ ไร่ และได้อนุญาตให้ส่วนราชการอื่น เช่น กรป.กลาง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯลฯ เข้าไปใช้ประโยชน์อีกประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ ไร่เศษ ที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ กรมธนารักษ์ได้นำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๓

๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๐๘/๐๕๕๔๑ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๗ ถึงกระทรวงกลาโหมขอให้กระทรวงกลาโหมพิจารณาเพิกถอนที่ดินบางส่วนที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๘๑ เพื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะได้นำไปใช้จัดตั้งอุทยานแห่งชาติเขาสลอบ กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วไม่ขัดข้องที่จะถอนสภาพที่ดินบางส่วนที่ได้หวงห้ามไว้ตามคำขอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มสุม อำเภอไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลช่องสะเดา อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๘ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เหตุผลในการถอนสภาพฯ คือ เพื่อจะนำไปกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ที่ดินที่ถูกถอนสภาพฯตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประมาณ ๓๔๓,๗๕๐ ไร่ การถอนสภาพที่ดินฯนี้ จังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่าไม่อาจจะทำได้เพราะได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ และเห็นว่าควรกระทำในรูปพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ดังนั้น การถอนสภาพฯจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

๓. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินฯดังกล่าวแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการถอนสภาพฯแล้วนั้น เป็นอุทยานแห่งชาติ (พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสลอบ ในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มสุม อำเภอไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบล

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๕ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ช่องสะเดา อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๘)

๔. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนาโครงการแควใหญ่ตอนล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และจำเป็นต้องใช้ที่ดิน ๓๖๖๑-๓-๒.๒๙ ไร่ เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยที่ดิน ๓๖๐๗-๑-๘๖.๙ ไร่ อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และอีก ๕๔-๑-๑๕.๔ ไร่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่อยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ติดต่อขออนุญาตเข้าไปใช้ที่ดินดังกล่าวจากกรมป่าไม้และกระทรวงกลาโหม และได้รับอนุญาตแล้ว การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนาเสร็จเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ปัจจุบันที่ดินบริเวณนี้ได้เปลี่ยนสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปหมดแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้รับแจ้งจากกระทรวงกลาโหมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงจ่ายค่าเช่าให้กรมธนารักษ์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๓ เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต้องเข้าไปดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำและเห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปแล้วไม่สามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้จึงขอให้กรมธนารักษ์โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะจ่ายค่าตอบแทนให้ กรมธนารักษ์ไม่ขัดข้องที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้ตามที่ขอ แต่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุต้องทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะยุ่งยากและล่าช้า กรมธนารักษ์จึงเสนอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เช่าที่ดินบริเวณดังกล่าวต่อไปตามเดิม โดยกรมธนารักษ์จะจัดให้เช่าระยะยาวในอัตราค่าเช่าพิเศษ ต่อมากรมธนารักษ์ได้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งแล้วเห็นว่า ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะเช่าต่อไปนั้นอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงไม่น่าจะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งไม่ตรงกับความเห็นของจังหวัดกาญจนบุรี จึงได้หารือปัญหาไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ใช้บังคับแล้ว การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหาร ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะยังทำได้หรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่พึงพิจารณาในเบื้องต้น คือเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ จะเปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุทันทีดังที่กรมธนารักษ์ได้ถือปฏิบัติอยู่หรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า จะต้องพิจารณาจาก

บทบัญญัติของมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๑๓๐๔^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ราชพัสดุได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ฉะนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ จะถือว่าเป็นราชพัสดุได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ซึ่งตรงกับทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามนัยแห่งมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย จึงยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ซึ่งปรากฏว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ไว้ เพื่อประโยชน์ของราชการทหารมีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๔๘,๗๕๐ ไร่ ทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณ ๑,๐๕๐,๐๐๐ ไร่ โดยใช้เป็นที่ฝึกทหาร เป็นพื้นที่สนามปืนใหญ่ ฯลฯ และได้อนุญาตให้ส่วนราชการอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์อีกประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ ไร่เศษ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)จึงมีความเห็นว่า ที่ดินในเขตหวงห้ามที่ราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วหรือที่ส่วนราชการอื่นได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยการอนุญาตของทางราชการทหารแล้ว ย่อมเป็นที่ดินหรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ดินราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ที่ดินในเขตหวงห้ามที่ทางราชการทหารยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้อนุญาตให้ส่วนราชการใดเข้าไปใช้ประโยชน์ จึงยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และไม่ใช่ว่าที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ไม่ทำให้สภาพของความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไป และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความเข้าใจของกรมธนารักษ์ เพราะมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ว่า ต้องเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น และได้บัญญัติถึงการสงวนไว้เพื่อประโยชน์

^๖ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือเป็นที่ดินราชพัสดุ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ของแผ่นดินโดยเฉพาะนอกจากนี้ คำว่า “หวงห้าม” มีความหมายแตกต่างกับคำว่า “สงวน” ดังจะเห็นว่าถ้าพิจารณาความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน (รกร้างว่างเปล่า)ฯ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้าง ด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่แต่คำว่า “สงวน” ที่ใช้อยู่มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึงทางราชการเป็นผู้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ฟังสังเกตว่า คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” นั้น มาตรา ๑๓๐๔ หมายถึง ป้อม โรงทหารสำนักการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ที่ทางราชการยังใช้อยู่ ส่วนคำว่า “เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นั้น หมายถึงการสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น บริเวณที่เรียกว่าสนามหลวงในกรุงเทพมหานคร หรือที่ดินในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งทางราชการได้ประกาศสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ ฉะนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ เป็นการสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะทำให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้นั้น เป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตต้องการใช้จำนวน ๓๖๖๑-๓-๒.๒๙ ไร่เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนา นั้น เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ และทางราชการทหารยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ จึงยังคงสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในปี พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตต้องการใช้ดังกล่าว เนื้อที่ ๓๖๐๗-๑-๘๖.๙ ไร่ เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินหรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ส่วนที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตต้องการใช้อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติอีก ๕๔-๑-๑๕.๔ ไร่ นั้น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะต้องปฏิบัติตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ คือ จะต้องขออนุญาตจากเจ้ากรมแผนที่ทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเสียก่อนจึงจะเข้าไปใช้ได้และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่า ขณะนี้ที่ดินทั้ง ๓๖๖๑-๓-๒.๒๙ ไร่ ได้กลายสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปหมดแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ ในกรณีนี้เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตต้องการใช้ไม่ใช่ที่ราชพัสดุเสียแล้ว ปัญหาที่หารือมาว่าการถอน

สภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง การจดทะเบียนซื้อขายที่ดินตามคำพิพากษาในที่ดินที่มีการครอบครองปรปักษ์

กรมที่ดินมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๑๐๓๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ หรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จังหวัดสิงห์บุรี หรือกรมที่ดินว่า เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๓๔ นางสาวสมคิด นพวรรณ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนซื้อขายที่ดินเฉพาะส่วน โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๔๙ อำเภออินทร์บุรี (ซึ่งมีชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม ๔ คน) ให้แก่นายยงยุทธ สุภารักษ์สีบวงส์ ตามคำพิพากษายอมของศาลจังหวัดสิงห์บุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๔๐๖/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๙ แต่จากการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินตามโฉนดดังกล่าวศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดรวม ๕ คดีให้บุคคลจำนวน ๑๐ คนได้กรรมสิทธิ์มาโดยการครอบครองในที่ดินบางส่วนแล้ว สรุปได้ดังนี้

๑. คดีขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างนายเหรียญ โอกาส ที่ ๑ นางพยอม โอกาส ที่ ๒ ผู้ร้อง กับนางสาวสมคิด นพวรรณ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน) ผู้คัดค้าน ศาลจังหวัดสิงห์บุรีพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๐/๒๕๒๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๐๑/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๙ ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้ร้องทั้งสอง และคดีถึงที่สุดโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๘๒/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์และศาลชั้นต้น

๒. คดีขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างนางสุณี บุตรดี ที่ ๑ นายวัน บุตรดี ที่ ๒ ผู้ร้อง กับนางสาวสมคิด นพวรรณ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน) ผู้คัดค้าน ศาลจังหวัดสิงห์บุรีพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๔/๒๕๒๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๙๙/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ให้ผู้ร้องทั้งสองได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ และคดีถึงที่สุดโดยคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขดำที่ ๔๒๖๗/๒๕๒๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๗๕๒/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๒ พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

๓. คดีขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างนางประไพ เพื่อกยอด ที่ ๑ นายสมพร เพื่อกยอด ที่ ๒ ผู้ร้อง กับนางสาวสมคิด นพวรรณ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน) ผู้คัดค้าน ศาลจังหวัดสิงห์บุรีพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๓/๒๕๒๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๗๖/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๙ ให้ผู้ร้องทั้งสองได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ และคดีถึงที่สุดโดยคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๓๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๐๖๕/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

๔. คดีขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างนายชื่น เจริญมายู ที่ ๑ นางนวมเจริญมายู ที่ ๒ ผู้ร้อง กับนางสาวสมคิด นพวรรณ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน)ผู้คัดค้าน ศาลจังหวัดสิงห์บุรีพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๑/๒๕๒๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๔/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๘ ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้ร้องทั้งสอง และคดีถึงที่สุดโดยคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำที่ ๒๓๕๓/๒๕๒๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๖๔๓/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

๕. คดีขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างนายอานวย อนุภาสนันท์ ที่ ๑ นางศิริวรรณ อนุภาสนันท์ ที่ ๒ ผู้ร้อง กับนางสาวสมคิด นพวรรณ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน) ผู้คัดค้าน ศาลจังหวัดสิงห์บุรีพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๒/๒๕๒๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๘๔/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๘ ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้ร้องทั้งสองและคดีถึงที่สุดโดยคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๔๗/๒๕๓๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๙๘๘๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

ในวันที่นางสาวสมคิดฯ ยื่นขอจดทะเบียนนั้น บุคคล (ผู้ร้องในคดีดังกล่าว) ทั้ง ๑๐ คน ยังมิได้มายื่นขอจดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับจดทะเบียนให้แก่นางสาวสมคิดฯ ได้เพียงใดหรือไม่ และจะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ได้มาโดยการครอบครองปรักษ์ซึ่งยังมิได้จดทะเบียนหรือไม่

ต่อมาจังหวัดสิงห์บุรีได้รายงานข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมาว่า ผู้ได้มาโดยการครอบครองปรักษ์ในโฉนดที่ดินดังกล่าวบางส่วนรวม ๑๐ คน ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๓๔ และเรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการออกไปแทนโฉนดที่ดินตามนัยข้อ ๘ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กรมที่ดินได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า

๑.๑ เมื่อผู้ได้มาโดยการครอบครองได้มายื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินมา พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินการออกไปแทนให้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๔) และเมื่อเรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการยังมิได้จดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองเช่นนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจปฏิเสธการจดทะเบียนขายเฉพาะส่วนตามที่นางสาวสมคิดฯ เจ้าของที่ดินยื่นคำขอไว้แล้วได้ และโดยที่กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗/๐๘/ว ๖๓๗๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๓ วางแนวทางให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในกรณีนี้ สรุปได้ว่า ในระหว่างดำเนินการออกไปแทน หากมีผู้มาขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินแปลงดังกล่าว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบถึงผู้ได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากคู่กรณีทราบแล้วยืนยันให้จดทะเบียนก็ให้บันทึกคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานแล้วดำเนินการจดทะเบียนต่อไปได้ ดังนั้น พนักงาน

เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการตามนัยหนังสือเวียนของกรมที่ดินดังกล่าวก่อนที่จะจดทะเบียนขายที่ดินตามคำพิพากษาดังกล่าวต่อไป

๑.๒ อย่างไรก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนขายที่ดินดังกล่าวแล้ว ก็มีประเด็นในการพิจารณาต่อไปอีกว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกใบแทน (เคยมีชื่อนายยงยุทธฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม) และจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามนัยข้อ ๘ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ให้แก่ผู้ครอบครองปรัภักษ์ได้เพียงใดหรือไม่

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า

๒.๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๔ ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

นอกจากนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ ยังได้บัญญัติไว้ว่าก่อนทำการจดทะเบียน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) สิทธิและความสามารถของบุคคล รวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การขอจดทะเบียนรายของนางสาวสมคิดฯ นี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้วได้ความว่า นางสาวสมคิดฯ กับพวก รวม ๔ คน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้แพ้คดีแก่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ครอบครองปรัภักษ์ไปแล้วก่อนที่ศาลจังหวัดสิงห์บุรีจะได้มีคำพิพากษาดังกล่าวให้นางสาวสมคิดฯ โอนที่ดินแปลงนี้ให้แก่นายยงยุทธฯ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๐๖/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๙ จึงเห็นว่า คำพิพากษาเรื่องการครอบครองปรัภักษ์ย่อมมีผลผูกพันนางสาวสมคิดฯ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน) ซึ่งเป็นคู่ความในคดีนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้วได้ความว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดดังกล่าวบางส่วนได้ตกเป็นของผู้ครอบครองปรัภักษ์ไปแล้วเช่นนี้ นางสาวสมคิดฯ กับพวก รวม ๔ คน (เจ้าของที่ดิน) จึงไม่มีสิทธิที่จะไปขอจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นได้อีก หากพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการจดทะเบียนให้ไป ก็อาจเป็นละเมิดแก่ผู้ครอบครองปรัภักษ์ได้เพราะทราบความข้อนี้แล้ว ประกอบกับคำพิพากษาดังกล่าวมิใช่คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินที่จะผูกพันบุคคลภายนอกได้ตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๒.๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ วรรค ๒ สิทธิของผู้ได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมจะใช้บังคับบุคคลภายนอกไม่ได้ก็ต่อเมื่อบุคคลภายนอกได้สิทธิมาโดยมีคำตอบแทนและสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตด้วย กรณีของเรื่องนี้ผู้ครอบครองปรัภักษ์ได้มายื่นขอจดทะเบียนไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว เพียงแต่พนักงาน

เจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้นายยงยุทธฯ ทราบความข้อนี้แล้ว หากนายยงยุทธฯ ยังยืนยันให้จดทะเบียน ก็ยอมถือได้แล้วว่ากระทำการโดยไม่สุจริต ไม่อาจใช้ยื่นผู้ครอบครองปรั้งได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนได้

๒.๓ หนังสือกรมที่ดินที่ฝ่ายที่หนึ่งอ้างมานั้นเห็นว่า ไม่อาจนำมาใช้ในเรื่อง เช่นนี้ได้โดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

๒.๔ เห็นว่าเมื่อได้จดทะเบียนเรื่องการครอบครองปรั้งเสร็จแล้วที่ดิน ส่วนที่เหลือจึงดำเนินการจดทะเบียนให้นางสาวสมคิดฯ ได้ หากได้ดำเนินการตามนัยดังกล่าวนี้แล้ว ปัญหาต่าง ๆ ตาม ๑.๒ ก็จะหมดไป

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๖๔๙ ซึ่งมีนางสาวสมคิด นพวรรณ กับพวกเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมได้ถูกครอบครองปรั้งโดยบุคคลภายนอกรวม ๑๐ รายไปบางส่วน และศาลได้มีคำพิพากษาให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินบางส่วนนั้นตกเป็นของผู้ครอบครองปรั้งตามมาตรา ๑๓๘๒^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ครอบครองปรั้งจึงเป็นผู้มีสิทธิขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินส่วนที่ครอบครองปรั้งในที่ดินตามโฉนดแปลงนี้ได้ตามมาตรา ๗๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ฉะนั้น ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงว่า ในขณะที่นางสาวสมคิดฯ ยื่นขอจดทะเบียนขายที่ดินเฉพาะส่วนของตนตามโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่นายยงยุทธฯ ตามคำพิพากษตามยอมนั้น นางสาวสมคิดฯ ได้แนบคำพิพากษาของศาล

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๘ การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินซึ่งได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ หรือโดยประการอื่นนอกจากนิติกรรมสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้ว ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ดิน และผลของการครอบครองปรั้งดังกล่าวเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมทุกรายจึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดแปลงนี้เพียงเท่าเนื้อที่ที่ดินที่เหลือจากการครอบครองปรั้ง ซึ่งหากเจ้าของรวมคนใดคนหนึ่ง (นางสาวสมคิด นพวรรณ) จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้แก่นายยงยุทธ สุภารักษ์สืวงศ์ ผู้รับโอน นายยงยุทธฯ ก็ย่อมได้รับสิทธิเพียงเท่าที่เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมผู้นั้นจะมีได้เท่านั้น

ที่สั่งให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินแปลงนี้บางส่วนตกเป็นของผู้ครอบครองปรปักษ์มา แสดงพร้อมกับการยื่นขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย กรณีเช่นนี้จึงมีเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แน่ชัดเสียก่อนตามมาตรา ๗๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ยินยอมจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่นายยงยุทธฯ ในขณะที่มีการยื่นคำขอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อปรากฏต่อมาว่า ผู้ครอบครองปรปักษ์ได้มายื่นขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยนำคำพิพากษาของศาลมาแสดงประกอบการขอจดทะเบียน กรณีจึงมีหลักฐานสอดคล้องกับเอกสารที่นางสาวสมคิดฯ ได้นำมาแสดงตั้งแต่แรก พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ครอบครองปรปักษ์ทั้งหมดเสียก่อน เพื่อให้ทราบจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่เหลืออยู่ที่นางสาวสมคิดฯ และเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมผู้อื่นยังคงมีกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว แล้วจึงจะรับจดทะเบียนการโอนขายที่ดินเฉพาะส่วนระหว่างนางสาวสมคิดฯ กับนายยงยุทธฯ ตามคำพิพากษาดังกล่าวต่อไป

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๔

^๓ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีเป็นที่ยอมรับได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ยอมรับได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

เรื่อง

การออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

ผู้ทำ

-

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ (มาตรา ๘, มาตรา ๑๑, มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๑)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๑. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมที่มีจำนวนแปลงที่ดิน และเนื้อที่เกินกว่าที่เคยได้รับการจัดสรรที่ดินมาแต่เดิมได้หรือไม่ โดยที่ดินส่วนเกินนั้นไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ แต่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้อนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์

๒. ที่ดินส่วนที่จัดเพิ่มเติมนี้ จะต้องถือระยะเวลาการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเท่ากับอายุการเป็นสมาชิกนิคมมาเกินกว่าห้าปีหรือไม่

๓. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคมหรือทายาทโดยธรรมของสมาชิกนิคมที่ตายก่อนได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ในเมื่อสมาชิกนิคมนั้นเป็นสมาชิกนิคมยังไม่เกินห้าปี และมีการประกาศสิ้นสุดสภาพนิคมเสียก่อนแล้ว

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

๑. อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมทำประโยชน์ในที่ดินเพิ่มเติมได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพโดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เพียงจัดสมาชิกนิคมให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลง ตามแผนผังที่อธิบดีกำหนดเท่านั้น ดังนั้นเมื่อสมาชิกนิคมได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริงถูกต้องตามหลักเกณฑ์

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

โดยเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ทั้งหมดไม่เกินห้าสิบไร่ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงมีอำนาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) ให้แก่สมาชิกนิคมดังกล่าวได้

๒. มาตรา ๑๑ ประกอบกับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ มิได้บัญญัติในเรื่องระยะเวลาการครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินที่จะต้องเกินกว่าห้าปี ดังนั้น ที่ดินส่วนที่จัดเพิ่มเติมจึงไม่ต้องถือระยะเวลาการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเท่ากับระยะเวลาการเป็นสมาชิกนิคมเกินกว่าห้าปี

๓. กรณีที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคม ต้องปรากฏว่าสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามถ้วนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ กล่าวคือ สมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปีทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว เมื่อปรากฏว่ามีการประกาศสิ้นสุดสภาพนิคมไปแล้ว และสมาชิกนิคมมีระยะเวลาการเป็นสมาชิกนิคมไม่เกินห้าปีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ ดังกล่าว อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่สมาชิกนิคม และทายาทโดยธรรมของสมาชิกนิคมดังกล่าวได้ต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๖๒๕/๒๕๓๔^๑

เรื่อง

หารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ เกี่ยวกับการพิจารณา
วินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี เมื่อได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่
๔๔ฯ ใช้บังคับแล้ว

ผู้ทำ

กรก.คณะที่ ๒

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐
ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

๑. ในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องรอผลการ
พิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ
หรือไม่
๒. ในกรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้เพิ่มหรือไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนไปแล้ว
รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ ดำเนินการให้มีการแก้ไขราคา ให้เป็นธรรมได้หรือไม่
๓. ในกรณีที่ได้มีการแก้ไขราคา ตามมาตรา ๑๐ ทวิแล้ว รัฐมนตรีจะยังมีอำนาจ
วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นครั้งแรกตามมาตรา ๙ ที่ยังค้างพิจารณาอยู่ต่อไปได้
หรือไม่ เพียงใด
๔. ความในข้อ ๕ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ
ที่ว่า 'ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืน.....ที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด.....' หมายถึงการเวนคืนตาม
พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ยังไม่เสร็จเด็ดขาดหรือหมายถึงการเวนคืนของผู้ถูก
เวนคืนเฉพาะรายที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

๑. มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปภายใน
หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีหรือ
รัฐมนตรีไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปภายในเวลาที่กำหนด ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีไปฟ้อง

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

ต่อศาลได้ภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จสิ้นไปภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลแก่ผู้อุทธรณ์

๒. เหตุที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ คือ ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ ที่เจ้าหน้าที่ได้ขายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นที่ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้นถ้ามีเหตุดังกล่าวไม่ว่ารัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์หรือไม่ รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้

๓. เมื่อรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลแก่ผู้ถูกเวนคืนการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ จึงไม่กระทบกระเทือนถึงการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติให้เสร็จสิ้นไปภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

๔. ความในข้อ ๕ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ ที่ว่า 'ให้มีผลใช้บังคับแก่การเวนคืน.....ที่ยังไม่เสร็จเด็ดขาด' หมายถึงการเวนคืนตาม พระราชกำหนดที่ออกตามมาตรา ๖ ยังไม่เสร็จเด็ดขาด ในการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ถ้าเป็นการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์ อาจเป็นการแก้ไขเฉพาะบางรายหรือหลายรายได้ แต่ถ้าเป็นการแก้ไขราคาเบื้องต้น ผู้ถูกเวนคืนทุกรายย่อมได้รับเงินเพิ่มขึ้นตามราคาที่แก้ไขใหม่

เรื่องเสร็จที่ ๖๔๓/๒๕๓๔^๑

เรื่อง

ขอหารือวิธีปฏิบัติในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ผู้ทำ

กรก.คณะที่ ๓

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๕, มาตรา ๘, มาตรา ๙, มาตรา ๑๐, มาตรา ๑๑, มาตรา ๑๒, มาตรา ๑๕, มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๘)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขึ้นใช้บังคับ จะเป็นการจำเป็นประการใด หรือไม่ ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๘, มาตรา ๙, มาตรา ๑๐, มาตรา ๑๑, มาตรา ๑๒, มาตรา ๑๓, มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ รวมตลอดถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ ของแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จนเสร็จสิ้นก่อนจึงจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับ

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่าการกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนขึ้นใช้บังคับ เป็นการกำหนดให้กระทำการขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การให้เกิดอำนาจในการสำรวจที่ดิน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนให้แน่นอนแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายกับเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ให้เสร็จสิ้นก่อนการเจรจาตกลงดังกล่าวนี้ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่เวนคืนจะใช้หรือไม่ก็ได้ มิใช่เป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนต้องปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนขึ้นใช้บังคับ ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกา

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

ยังมีอายุอยู่ หากเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ดำเนินการสำรวจจนทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนโดยแน่นอนและได้ปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนแล้ว ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับได้

เรื่อง

ปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการเคหะแห่งชาติ)

ผู้ทำ

กรก.คณะที่ ๗

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

การเคหะแห่งชาติจะอาศัยอำนาจตามวรรคสองของข้อ ๒๘ และ ข้อ ๒๘ ทวิ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการดำเนินการตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓) ได้หรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

การเคหะแห่งชาติไม่อาจอาศัยอำนาจตามวรรคสองของข้อ ๒๘ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในการดำเนินการตามข้อ ๓ (๑) ถึง (๓) ได้ เพราะแม้วรรคสองของข้อ ๒๘ จะกำหนดให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นประโยชน์แห่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ข้อ ๒๘ ทวิ ได้จำกัดอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้เฉพาะเพื่อใช้ในการดำเนินการตามข้อ ๓ (๔) เท่านั้น

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

เรื่อง

เทศบาลตำบลหัวหินขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ผู้ทำ

กรก.คณะที่ ๑

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ (มาตรา ๔๐)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔, มาตรา ๑๓๐๕)

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๔)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

ที่ดินตามหนังสือตราจองเลขที่ ๑๓๑๙ ตำบลหนองแก อ.หัวหิน (ปราณบุรี) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาลตำบลหัวหินหรือไม่ และเทศบาลตำบลหัวหิน จะนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปจัดหาประโยชน์ ได้หรือไม่ ประการใด

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อเทศบาลฯ ประสงค์จะนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปใช้จะต้องดำเนินการตาม พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
(การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)

เดิมกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗/๑๐/๑๐๓๖๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า จะมีการกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๒^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือไม่ประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่ยังไม่ได้ถอนสภาพ ไปให้เอกชนใช้ในระยะเวลาอันจำกัดจะกระทำได้อหรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งไปตามหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๒๗ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ การนำไปให้เอกชนใช้โดยเฉพาะแม้จะเป็นการให้ใช้เป็นระยะเวลาอันจำกัด ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๙^๒ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน

^๑ มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลากำหนด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

^๒ มาตรา ๙ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพ หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๒๐๑๓๑ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๗ ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายทบทุนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ อีกครั้งหนึ่ง เกี่ยวกับปัญหาการออกกฎหมายกระทรวงตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้แล้วหรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ในระยะเวลาจำกัด และพร้อมกันนั้นกระทรวงมหาดไทยได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเพิ่มเติมด้วยว่า คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๙/๒๕๙๙ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๒๗/๒๕๒๓ ที่ว่า “ที่ดินที่จะอนุญาตต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ... (๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากการอนุญาตไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรและสภาพแวดล้อมทั้งผู้มีอำนาจดูแลรักษาตามกฎหมายไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว” นั้น จะเป็นการขัดต่อกฎหมายอื่นจะต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. โดยหลักแล้วการจะกำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สามารถนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้หรือไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ในระยะเวลาอันจำกัด โดยไม่มีรายละเอียดว่าเป็นระยะเวลาสั้นยาวเพียงใดหรือมีลักษณะการใช้

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้าม หรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชน ตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรค ๒ ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^๓ มาตรา ๙ ภายใต้งบคำกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

เช่นใด ย่อมกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนสภาพเสียก่อน ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ให้ความเห็นไว้

๒. อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกรมที่ดินได้ชี้แจงต่อที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายปรากฏว่า การจะตรากฎกระทรวงตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ดี การมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ดี กิจการที่คาดหมายว่าจะทำหลายกรณีมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการให้ใช้ในระยะเวลาที่ไม่นานนัก หรือมักเป็นการให้เอกชนใช้ประโยชน์เพียงบางส่วนบางตอนเท่านั้น เช่น การให้เข้าไปสำรวจแร่ในบริเวณบางส่วนของทุ่งเลี้ยงสัตว์โดยไม่กระทบการใช้ประโยชน์ของประชาชนในการนำสัตว์มาเลี้ยงจนเกินสมควร และหากสำรวจแล้วไม่พบแร่ที่ต้องการ ก็คงที่ดินนั้นให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป หรือการให้ดูดทรายในแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นการให้ใช้ประโยชน์เพียงบางส่วนบางตอนในขณะที่การเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยายังคงเป็นไปตามปกติ หรือการอนุญาตให้ขุดหินหรือดินลูกรังในที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ เป็นต้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงเป็นปัญหาที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาในข้อ ๑ ข้างต้น

๓. สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเป็นที่ดินที่มีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญแต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดมิให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมเสียทีเดียว การให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่นานนักและเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้ เช่น การให้เอกชนดำเนินกิจการท่าเรือในบริเวณที่ชายตลิ่ง โดยประชาชนมีส่วนใช้ประโยชน์ท่าเรือนั้นได้ หรือการอนุญาตให้ตั้งแผงขายหนังสือพิมพ์หรือตู้โทรศัพท์ในทางเท้าสาธารณะและประชาชนยังสามารถใช้ทางเท้านั้นได้ต่อไป หรือการให้เอกชนทำการดูดทรายในแม่น้ำลำคลองโดยไม่เป็นการขัดขวางพลเมืองที่จะใช้แม่น้ำลำคลองร่วมกัน เป็นต้น ส่วนการให้เข้าใช้ในลักษณะเช่นใด และในระยะเวลายาวเพียงใดจึงจะถูกต้องตามหลักกฎหมายย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

๔. ดังนั้น ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหากจะกำหนดให้น้ำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ภายในระยะเวลาอันจำกัด จึงอาจกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาในข้อ ๓ ข้างต้น สำหรับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๙/๒๔๙๙ ข้อ ๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๒๗/๒๕๒๓ ที่หาหรือเพิ่มเติมมาอีกกรณีหนึ่งเกี่ยวกับอำนาจการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ก็อยู่ในบังคับแห่งหลักกฎหมายอย่างเดียวกัน แต่โดยที่ระดับของผู้มีอำนาจอนุญาตแตกต่างกันโดยมาตรา ๙ อำนาจอนุญาตเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในขณะที่อำนาจอนุญาตตามมาตรา ๑๒ เป็นอำนาจของรัฐมนตรี การอนุญาตตามมาตรา ๙ โดยความมุ่งหมายของกฎหมายจึงย่อมใช้กับกรณีอันเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๒ นั้นด้วย

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว การนำเสนอสารสนเทศของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพนั้น จะกระทำได้อีกแต่ในกรณีที่มีลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนี้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๓๐ (รัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา
หนึ่งปีหกสัปดาห์แล้วได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์โดยสั่งให้จ่าย
เงินเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้ได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๑๑/๑๒๕๙๙ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคมในปัญหาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดหกสัปดาห์นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า กฎหมายไม่ได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปเมื่อพ้นกำหนดหกสัปดาห์ ต่อมา กระทรวงคมนาคม ได้รับรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่า ขณะนี้ไม่มีอุทธรณ์ที่กระทรวงคมนาคมได้รับไว้เป็นระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีกับหกสัปดาห์อยู่เป็นจำนวนหลายราย สาเหตุที่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่ได้รับข้อมูลและเอกสารประกอบการพิจารณา หรือได้รับแล้วแต่ไม่พอเพียงที่จะพิจารณาได้ และเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีกับหกสัปดาห์แล้วผู้อุทธรณ์ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีข้อสงสัยว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีกับหกสัปดาห์นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งให้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้ได้หรือไม่ ซึ่งในการตอบข้อหารือตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นมิได้กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ กระทรวงคมนาคมจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วย เพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) สรุปความได้ว่า อุทธรณ์ที่ยังพิจารณาไม่เสร็จจนพ้นกำหนดหนึ่งปีกับหกสัปดาห์นี้เป็นเรื่องการเวนคืนก่อนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะใช้บังคับและค้างดำเนินการมา บางเรื่องค้างดำเนินการมาเป็นสิบ ๆ ปี เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่

^๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๗๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน

เกี่ยวข้อก็สูญหายไปแล้วหรือหาไม่พบ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จไปโดยเร็วได้ และเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีกับหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ หกสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงสงสัยว่า คณะกรรมการฯและรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่ จึงได้ขอหารือมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้วมีความเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมว่า อุทธรณ์ที่ค้างพิจารณาจนเลยระยะเวลาหนึ่งปีกับหกสิบวันนั้นเป็นอุทธรณ์เกี่ยวกับการเวนคืนก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ สำหรับการเวนคืนที่ค้างดำเนินการเช่นนี้ มาตรา ๓๖^๒ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า

“การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้วและอนุญาโตตุลาการยังมีได้ชี้ขาด ให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาโตตุลาการตามวรรคสองภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” จากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เข้าใจว่า กรณีที่หารือมาได้มีการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง โดยถูกต้องแล้ว คือ ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ และโดยที่มาตรา ๒๕^๓ วรรคสองได้บัญญัติให้รัฐมนตรี

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการยังมีได้ชี้ขาดให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาโตตุลาการตามวรรคสอง ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และมาตรา ๒๖^๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า ถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี เมื่อความเป็นมาของปัญหามีลักษณะดังได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์นั้น ย่อมใช้บังคับแก่อุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้โดยชอบตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง ด้วย และการที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันก็เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของราษฎรผู้ถูกเวนคืน มิได้หมายความว่าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้ยื่นมาภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับไว้ ในกรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์โดยกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนได้เป็นที่พอใจของราษฎรผู้ถูกเวนคืน ย่อมถือได้ว่าเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนเมื่อราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายบังคับ ก็ต้องถือว่าราษฎรผู้ถูกเวนคืนไม่ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยหวังผลในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ตนได้ตามที่อุทธรณ์ไว้ ดังนั้น ในปัญหาที่กระทรวงคมนาคมหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้ถึงแม้จะพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีกับหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว

มาตรา ๒๕ ๗๗

๗๗

๗๗

๗๗

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๔ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สินหรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการจะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชดเชยเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

และหากรัฐมนตรีวินิจฉัยยุทธวิธีโดยให้เพิ่มราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเจ้าหน้าที่ที่จะต้องจ่ายราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง การจ่ายเงินเพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยยุทธวิธีของรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ควรจะจ่ายให้หลังจากที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้ถอนฟ้องและศาลชั้นต้นได้อนุญาตให้ถอนฟ้องแล้ว

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า รัฐมนตรียังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยุทธวิธีต่อไปถึงแม้จะพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีกับหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์แล้ว และหากรัฐมนตรีวินิจฉัยยุทธวิธีโดยให้เพิ่มราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่ก็จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยยุทธวิธีของรัฐมนตรี แต่ในกรณีที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง กำหนด เจ้าหน้าที่ควรจะจ่ายราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนี้ภายหลังจากที่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนได้ถอนฟ้องและศาลชั้นต้นได้อนุญาตให้ถอนฟ้องแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่เนื้อที่ของที่ดินที่ถูกเวนคืนตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๓๑๗๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔๓ สายคลองตัน-ลาดกระบัง กรมทางหลวงได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงหัวหมากเขตบางกะปิ แขวงสวนหลวง แขวงประเวศ เขตพระโขนง และแขวงคลองสองต้นนุ่นแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔๓ สายคลองตัน-ลาดกระบัง พ.ศ. ๒๕๓๒ ขึ้นใช้บังคับตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผู้ถูกเวนคืน ๑,๐๓๗ รายปรากฏว่าลำดับที่ ๕๙๐ นางอุไร ณรงค์ศักดิ์ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๔๘๔ มีที่ดินที่ถูกเวนคืนตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ซึ่งแตกต่างไปจากที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจจริงวัดที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพราะจากการรังวัดปรากฏว่า ที่ดินของนางอุไรที่ถูกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔๓ สายคลองตัน-ลาดกระบัง ตัดผ่านเป็นเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา กรมทางหลวงจึงขอหารือปัญหาต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

(๑) การวางเงินค่าทดแทนตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ควรจะวางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ตามที่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติฯ หรือควรจะวางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ตามที่ปรากฏอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ และตามที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจจริงวัดตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

(๒) ถ้าเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๑) จะมีผลทางกฎหมายเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๓ งาน ๒๘ ตารางวาเจ้าหน้าที่จะสามารถใช้ที่ดินจำนวน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รังวัดตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้หรือไม่

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง (บัญชี

รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองฯ) หรือไม่ ถ้าต้องมีการแก้ไข จะมีขั้นตอนการดำเนินการ เช่นเดียวกับการออกกฎหมายใหม่หรือไม่ ประการใด

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวง) สรุปความได้ว่า หลังจากที่ให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๔๓ สายคลองตัน-ลาดกระบังฯ ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปทำการสำรวจและเจรจาตกลงซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่จะต้องเวนคืน นางอุไร ณรงค์ศักดิ์ ไม่ยอมตกลงขายที่ดินที่ต้องเวนคืนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ให้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับเพื่อเวนคืนที่ดินดังกล่าว แผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ระบุจำนวนที่ดินของนางอุไรฯ ที่ต้องเวนคืนไว้ถูกต้องคือ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา แต่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ระบุจำนวนที่ดินของนางอุไรฯ ที่ต้องเวนคืนไว้เพียง ๓ งาน ๒๘ ตารางวา เจ้าหน้าที่ได้เสนอจ่ายเงินค่าทดแทนให้สำหรับที่ดิน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ และตามจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนจริง นางอุไรฯ ได้ขอรับเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินเพียง ๓ งาน ๒๘ ตารางวา โดยอ้างว่าเมื่อบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองระบุ นางอุไรฯ ถูกเวนคืนที่ดินเพียง ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ที่ดินของตนที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายคือ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา มิใช่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา กรมทางหลวงเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวง) แล้ว เห็นว่ามาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติ และระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วย

^๑ มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

กฎหมายไว้ด้วย เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้ชัดเจนว่าอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดที่ต้องเวนคืนตั้งอยู่ที่ใด มีจำนวนเท่าใด ผู้ถูกเวนคืนมีใครบ้าง และผู้ถูกเวนคืนแต่ละรายมีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนมากน้อยเพียงใด และมาตรา ๑๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ในกรณีที่มีปัญหาว่าเนื้อที่ของที่ดินที่ต้องเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ตรงกับที่ระบุเอาไว้ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เช่น บัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองระบุเนื้อที่ของที่ดินที่ต้องเวนคืนของเจ้าของรายใดรายหนึ่งไว้้น้อยกว่าที่ปรากฏอยู่ในแผนที่ หรือในบัญชีรายชื่อนั้นไม่ได้ระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนเอาไว้ ซึ่งคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงและไม่ตรงกับแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ ปรากฏว่าได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๑-๕๕๒/๒๕๒๙ วินิจฉัยว่าที่ดินที่ต้องเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่แล้วตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แม้ว่าบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะระบุเนื้อที่ของที่ดินที่ต้องเวนคืนไว้้น้อยกว่าจำนวนที่แท้จริงก็ตาม สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ได้รับรองว่าเนื้อที่ของที่ดินของนางอุไร ณรงค์ศักดิ์ ที่ถูกเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ (แปลงหมายเลข ๕๙๐) เมื่อคำนวณตามมาตราส่วนของแผนที่จะได้เนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ดังนั้น จึงต้องถือว่านางอุไร ณรงค์ศักดิ์ ถูกเวนคืนที่ไป ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ หากเจ้าหน้าที่ประสงค์จะเข้าครอบครองและใช้ที่ดินดังกล่าว ก็จะต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ซึ่งเป็นจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนจริงๆ มิใช่สำหรับที่ดิน ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ตามที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ซึ่งเป็นจำนวนที่ดินที่ต้องเวนคืนที่ถูกต้องนี้ เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ส่วนปัญหาอื่นที่กรมทางหลวงหรือมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๓ งาน ๒๘ ตารางวา (ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเนื้อที่ของที่ดินที่ต้องเวนคืนของนางอุไรฯ คือ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา และเมื่อได้วินิจฉัยไปแล้วว่าเจ้าหน้าที่ต้องวางเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ซึ่งเป็นเนื้อที่ของที่ดินที่ถูกเวนคืนไปจริงๆ ปัญหาดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

^๒ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่ดินที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๔.

บันทึก

เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.
(ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดิน ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์ไปจัดให้มีการใช้ประโยชน์ได้เพียงใด)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๗๖๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำกิน พร้อมทั้งทำการพัฒนาเพื่อให้ชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น แต่เนื่องจากที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินผืนใหญ่มีเนื้อที่ในแต่ละแห่งตั้งแต่พันไร่ขึ้นไปจนถึงหลายแสนไร่ ที่ดินจึงมีลักษณะทางกายภาพและการใช้ประโยชน์ของราษฎรผู้ถือครองอยู่เดิมแตกต่างกันไปหลายลักษณะ ซึ่งอาจจำแนกที่ดินที่ได้รับมามีลักษณะออกเป็น ๒ ประเภท คือ ๑. ที่ดินที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และ ๒. ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ และควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. จึงได้ให้หลักการในการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง ๒ ประเภท ไว้ให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้คือ

๑. ที่ดินที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่สามารถพัฒนาให้มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และจัดที่ดินให้กับบุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจไว้

๒. ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง ที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม เป็นต้น แม้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะมีใช้กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง แต่การปล่อยให้ที่ดินทิ้งร้าง ขาดการดูแลรักษา และการไม่ใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้ใช้เป็นประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ได้มากที่สุด จึงให้ ส.ป.ก. ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ มีอำนาจเข้าไปดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง หรือให้

หน่วยงานของรัฐและของเอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ที่ทางราชการกำหนดไว้ และหากเห็นว่าการมอบที่ดินให้หน่วยราชการอื่นไปดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า เช่น มอบที่ดินที่เป็นภูเขาให้กรมป่าไม้นำไปปลูกป่าหรือมอบที่ดินที่ชุมชนให้กรมที่ดินไปดำเนินการจัดที่ดินให้กับราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก.ก็สามารถมอบที่ดินให้ส่วนราชการเหล่านั้นไปดำเนินการได้ โดย ส.ป.ก.จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางการจัดประโยชน์ที่ดินข้อ ๒ มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประชาชนในพื้นที่ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจที่จะกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติดังกล่าวได้ แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นในภายหลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า แนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้นั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) แล้ว เห็นว่า ตามปัญหาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์ แต่เป็นที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ส.ป.ก.จะนำมาจัดให้มีการใช้ประโยชน์หรือไม่เพียงใด

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๖ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก.ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับคำนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการ

^๑ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก.ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก.ร้องขอ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกิน

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เห็นว่า แม้ ส.ป.ก.จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว แต่ ส.ป.ก.ก็ต้องใช้ที่ดินเหล่านั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คือ การใช้ที่ดินต้องเป็น การใช้เพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิถือครองในที่ดินรวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐเป็นผู้นำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร และสำหรับการจัดที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มานั้น ส.ป.ก.ต้องดำเนินการจัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

สิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

สำหรับกรณีตามปัญหาที่หาหรือว่า การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกรณีที่ดินนั้นไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่ดินที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง หรือที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม โดยให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมอบให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ แม้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะมีใช้กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ทั้งนี้ โดย ส.ป.ก. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่า การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ดังกล่าวเป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น หากกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า กำหนดไว้ คือ เป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจตามมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดแนวทางดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ปฏิบัติได้

ในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินคณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้ เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^๔ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

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

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๔

(๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือ สหกรณ์หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การนับระยะเวลาวิหิงญ์อุทธรณ์ตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๐๙/๒๖๗๖๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๕๔๖/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๕ และที่ ๙๑๒/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ ให้ผู้ถือใบจองออกไปจากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจอง เนื่องจากบุคคลดังกล่าวทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินและมิได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ ต่อมาบุคคลดังกล่าวได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยยื่นผ่านนายอำเภอท้องที่ ซึ่งกรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาอุทธรณ์ออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามความในวรรคสองของมาตรา ๓๒^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่นายอำเภอท้องที่ได้รับคำอุทธรณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๑๓๓๑/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ กำหนดระเบียบว่าด้วยการยื่นอุทธรณ์ไว้ว่า ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยยื่นต่อนายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า การนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามความในวรรคสองของมาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำอุทธรณ์ โดยนับแต่วันรับที่มีหลักฐานการลงรับของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจากในทางปฏิบัติ เมื่อกรมที่ดินได้รับเรื่องจากจังหวัดแล้วจะต้อง

^๑ มาตรา ๓๒ บุคคลใดเข้าครอบครองที่ดินตามนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการ อธิบดีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับตั้งแต่วันได้รับคำสั่ง ให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามระเบียบข้อบังคับทั้งหลายทันที

ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวในวรรคก่อน ก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง แต่ถ้าวินิจฉัยสั่งการภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไป แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขของคณะกรรมการตามเดิม

คำสั่งของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

ตรวจสอบเรื่องราวทั้งหมด บางกรณีอาจจะต้องให้จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ถ้าจะนับระยะเวลาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่นายอำเภอท้องที่ได้รับคำอุทธรณ์ อาจมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการไม่ทันกำหนดเวลา ๖๐ วัน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ในการจัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินที่ได้จัดให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพตามมาตรา ๒๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๓๐^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปจ้องให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้ครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดโดยครบถ้วนแล้วก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ได้รับใบจ้องไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของคณะกรรมการมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอันจะพึงได้ตามระเบียบข้อบังคับทั้งหมดตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตาม มาตรา

^๒ มาตรา ๒๗ นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งให้รวมถึงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (๑) จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง
- (๒) หลักเกณฑ์สอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครอง
- (๓) วิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ
- (๔) หลักเกณฑ์การชดเชยที่ดินที่ได้ลงไปในพื้นที่ดินนั้น และการเรียกค่าธรรมเนียมบางอย่าง
- (๕) กิจการที่จำเป็นสำหรับการจัดแบ่งที่ดิน

ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขของคณะกรรมการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปจ้องให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ได้จัดให้ครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

๓๒ วรรคสอง^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ถ้าบุคคลนั้นไม่พอใจคำสั่งอธิบดีดังกล่าว ก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันได้รับคำสั่ง และรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยสั่งการภายในกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยสั่งการภายในกำหนด ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งให้บุคคลที่อุทธรณ์มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไป ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นบทบัญญัติให้สิทธิในการครอบครองที่ดินแก่ประชาชน โดยบุคคลที่ได้รับการจัดให้เข้าครอบครองที่ดินซึ่งรัฐได้จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะได้รับใบจองไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินและได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็จะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อธิบดีจะมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกจากที่ดินได้เฉพาะเมื่อปรากฏว่าบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนเท่านั้น ซึ่งบุคคลนั้นก็มีสิทธิขอความเป็นธรรมโดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีดังกล่าวต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งอธิบดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่มาตรา ๓๒ วรรคสอง^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการภายในกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์มีเจตนารมณ์ให้ถือว่ารัฐมนตรีสั่งให้บุคคลนั้นมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไปนั้น ก็เพื่อเร่งรัดรัฐมนตรีให้ต้องวินิจฉัยสั่งการโดยเร็วภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดอันเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ซึ่งมีบทบัญญัติอื่นในทำนองเดียวกัน ดังเช่น มาตรา ๖๘^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ถือว่าถ้ารัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่อนุญาตให้ทำลาย ตัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือถอดถอนหลักหมายเขตหรือหมุดหลักฐานเพื่อการแผนที่ในเขตที่ดินของผู้อุทธรณ์ภายใน ๖๐ วัน ให้ถือว่ารัฐมนตรีอนุญาตให้เจ้าของที่ดินดำเนินการตามที่อุทธรณ์ได้ หรือมาตรา ๑๙^๘

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๗ มาตรา ๖๘ เมื่อบุคคลใดมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการตามความในมาตรา ๖๗ ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่อนุญาต ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับจากวันทราบคำสั่งไม่อนุญาต ให้รัฐมนตรีสั่งภายในหกสิบวันนับจากวันได้รับอุทธรณ์ คำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งภายในกำหนดหกสิบวันดังกล่าวในวรรคก่อน ให้ถือว่าอนุญาต

^๘ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ไม่มีอาจบรรทุกของที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ โดยเรือไทยได้ให้ผู้ส่งของยื่นคำขอรับหนังสืออนุญาตให้บรรทุกของดังกล่าวโดยเรืออื่นต่อสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ขอทราบภายในเวลาไม่เกินห้าวันนับแต่วันได้รับคำขอ ถ้าผู้ขอไม่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาห้าวันให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นได้

แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์แจ้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในเวลาไม่เกิน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ถ้าผู้ขอไม่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลา ๕ วัน ให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้บรรทุกของโดยเรืออื่นได้ หรือมาตรา ๑๙^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างให้เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันได้รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องของเจ้าของ ก็ได้บัญญัติให้ประโยชน์แก่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ขอ เนื่องจากคำนึงถึงประโยชน์ที่บุคคลเหล่านั้นจะพึงได้รับเช่นเดียวกับมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๓๓๑/๒๕๐๗ เรื่อง การยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการวางระเบียบปฏิบัติเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว นั้น ถือเป็นการมอบหมายให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่เป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการรับคำอุทธรณ์ เมื่อปรากฏว่าคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๓๓๑/๒๕๐๗ ฯลฯ ข้อ ๑^{๑๐} และข้อ ๒^{๑๑} กำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อนายอำเภอท้องที่

^๙ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐} ข้อ ๑. ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยยื่นต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี และเมื่อได้รับอุทธรณ์แล้วให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนั้นรีบทำการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงตามคำร้องโดยด่วน แล้วบันทึกความเห็นเสนอเรื่องทั้งหมดให้ถึงจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์

^{๑๑} ข้อ ๒. ในการรับอุทธรณ์ดังกล่าวในข้อ ๑. ให้เจ้าหน้าที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี ลงบัญชีรับหนังสือตามระเบียบงานสารบรรณ เพื่อเป็นหลักฐานว่าได้รับอุทธรณ์ในวันใด

หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินของตนตั้งอยู่ และให้เจ้าหน้าที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอลงบัญชีรับหนังสือตามระเบียบงานสารบรรณ เพื่อเป็นหลักฐานว่าได้รับอุทธรณ์วันใด กรณีจึงต้องถือว่าวันที่นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ที่ได้รับอุทธรณ์เป็นวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำอุทธรณ์ และต้องเริ่มนับระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งอธิบดีตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป หากจะตีความว่า นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ที่ได้รับอุทธรณ์ไว้เพื่อให้ทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเสียก่อนยังไม่ถือว่ารัฐมนตรีได้รับอุทธรณ์แล้ว จะเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ ประการแรกนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ที่รับอุทธรณ์มีอำนาจที่จะรับอุทธรณ์ได้หรือไม่ ถ้าไม่ถือว่ามีอำนาจรับอุทธรณ์ ระยะเวลาสามสิบวันที่กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์จะต้องนับต่อไปจนกว่าอุทธรณ์จะถึงรัฐมนตรี ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะส่งอุทธรณ์ถึงรัฐมนตรีวันใด อาจทำให้สิ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้ ประการที่สอง การที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ สอบสวนข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นก่อนส่งอุทธรณ์ถึงรัฐมนตรีเป็นการขยายเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ว่ารัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันออกไปช้านานเท่าใดก็ได้ เวลาที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ก็จะมีผลใช้บังคับ

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า จะต้องเริ่มนับระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ที่ได้รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๕

เรื่องเสรีจที่ ๑๙๗/๒๕๓๕

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๓๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำข้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

เรื่อง หรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้และแผ้วถางป่าในที่ดินซึ่งมีพระราช
กฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

เรียน อธิบดีกรมป่าไม้

- อ้างถึง (๑) หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ ๐๗๐๗.๐๒/๑๘๖๒๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๔
(๒) หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗.๐๒/๓๙๓๑๓ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม
๒๕๓๔
(๓) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๖๓ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๗
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕
(๔) หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๗.๐๒/๒๒๗๖๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม
๒๕๓๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) กรมป่าไม้ได้หารือขอความกระจ่างในบันทึกความเห็น
ของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน
ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ (ส่ง
พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม
๒๕๓๔) โดยกรมป่าไม้ถามมาว่าหากจะสรุปว่า “ที่ราชพัสดุอาจเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติ
ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ถ้าเป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน จะเป็นการ
ถูกต้องเพียงใดหรือไม่” และต่อมากรมป่าไม้ได้มีหนังสือที่อ้างถึง (๒) เร่งรัดขอทราบผลการ
พิจารณาดังกล่าวซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบชี้แจงไปตามหนังสือที่อ้างถึง (๓)
ว่า “เมื่อได้มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามแล้วแม้ว่าที่ดินนั้นจะยังมีสภาพเป็น
ป่าอยู่ก็ต้องถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุมิใช่ป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๔๘๔” แต่กรมป่าไม้มีหนังสือที่อ้างถึง (๔) แจ้งว่าความเห็นของสำนักงานฯ
ดังกล่าวน่าจะขัดกับบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย และขอให้

สำนักงานฯ ทบทวนอีกครั้งหนึ่ง โดยกรมป่าไม้เห็นว่าจากบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวน่าจะสรุปได้ว่า “แม้จะมีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่หวงห้าม ซึ่งถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุแล้วก็ตาม หากที่ดินนั้นยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็น “ป่า” ... และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาในเรื่องนี้แล้วใคร่ขอชี้แจงเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(๑) การพิจารณาว่าที่ดินใดเป็น “ป่า” ต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นสำคัญ ที่ราชพัสดุที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะหรือที่จัดขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์นั้น ถ้าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ป่า” ก็อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วย และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นหรือการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นให้เป็นที่ราชพัสดุ โดยหลักในเรื่องนี้ได้ปรากฏชัดเจนในบันทึกหน้า ๑๐ และหน้า ๑๒

(๒) ข้อความบางแห่งที่กล่าวไว้ในบันทึกหน้า ๙ และหน้า ๑๐ ที่ว่าที่ดินยังไม่เป็นที่ราชพัสดุ ถ้ากระทรวงทบวงกรมยังมิได้เข้าใช้ที่ดินดังกล่าว อาจทำให้กรมป่าไม้เกิดความกังวลว่าจะมีการนำไปแปลความกลับว่า หากมีการใช้แล้วจะทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุและไม่เป็นที่ป่าดังที่ปรากฏในหนังสือที่อ้างถึง (๑) นั้นแท้จริงแล้วที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะย่อมเป็นที่ราชพัสดุอยู่แล้วโดยสภาพตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้ว่าทบวงการเมืองจะยังมิได้เข้าใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ก็ตาม คำว่า “มีการใช้” หรือ “เข้าใช้” ในบันทึกหน้า ๙ และหน้า ๑๐ ดังกล่าว มุ่งหมายถึงการได้ใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วเท่านั้นว่าที่ดินนั้นจะเปลี่ยนสภาพมาเป็นที่ราชพัสดุประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ป.พ.พ. กรณีจึงมิได้ขัดแย้งกับหลักกฎหมายที่กล่าวมาในข้อ ๑ แต่อย่างใด

(๓) สำหรับในหนังสือที่อ้างถึง (๓) นั้น สำนักงานฯ มุ่งหมายจะอธิบายว่าที่ดินที่หวงห้ามไว้ใช้ในราชการนั้นส่วนใดได้มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามแล้วโดยมีสภาพเป็น “ป่า” เหลืออยู่ด้วยอีกบางส่วน ส่วนที่ได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ที่หวงห้ามไปแล้วนั้นก็เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ป.พ.พ. และไม่ใช่ป่าอีก แต่มิได้หมายความว่าที่ดินที่หวงห้ามทั้งแปลงจะพ้นจากสภาพป่าดังนั้น ในส่วนที่เหลือยังมิได้ใช้เต็มพื้นที่และมีสภาพเป็นป่าอยู่จึงยังคงเป็น “ป่า” ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ ๓๑๒/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๘/๑๑๒๓๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์มีงานด้านการจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยจัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ คือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์และกำหนดเขตที่ดินแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ จะทำการวางแผนที่ดินผืนนั้นเพื่อประโยชน์ใช้สอยต่างๆ เช่น เป็นแปลงที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย ถนน คลอง ตลาด วัด โรงเรียน และสถานเอนกมัย เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกเข้าไปอยู่ในนิคมแห่งนั้น และในนิคมสหกรณ์นั้นจำเป็นต้องดำเนินการจัดให้มีสหกรณ์ขึ้นตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อที่จะให้สมาชิกนิคมได้ใช้วิธีการสหกรณ์ในการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการประกอบอาชีพรวมถึงเรื่องอื่นๆ และจำเป็นต้องมีสำนักงานสหกรณ์ไว้เป็น ศูนย์กลางในการติดต่อดำเนินธุรกิจและบริการสมาชิก และมีสถานที่ต่างๆ เช่น วัด โรงเรียน สำนักงานสหกรณ์ และส่วนราชการ ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นในนิคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ บรรดาสมาชิกนิคมดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถที่จะออกหนังสือแสดงการทำ ประโยชน์เพื่อที่จะให้นำไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินจากกรมที่ดินได้ จึงดำเนินการได้เพียง อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปทำประโยชน์ ยึดถือ ครองครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตาม มาตรา ๑๖ เฉพาะใน ที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่า บำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือว่า การอนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรการกุศลต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อกิจการสาธารณประโยชน์ หรือสหกรณ์ซึ่งอำนวยการประโยชน์ให้แก่บรรดาสมาชิกนิคมอย่างแท้จริงใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคม โดยอธิบดีพิจารณาไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงจะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการจัดตั้งนิคมนั้น ส่วนใหญ่ภายในเขตที่ดินของนิคมจะมีสถานที่ราชการต่างๆ เช่น สถานีตำรวจ โรงเรียน ตั้งอยู่ก่อนแล้ว หรือในนิคมบางแห่งอธิบดีจะจัดให้มีสถานที่ดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกนิคมโดยอนุญาตให้จัดตั้งและมิได้เรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับปัญหาที่กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือว่า อธิบดีจะอนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการกุศล หรือสหกรณ์เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกนิคมโดยไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงจะกระทำได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีการจัดตั้งนิคมแล้ว ผู้ซึ่งเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้จะต้องเป็นสมาชิกนิคม^๒ ส่วนผู้ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกนิคมหากจะเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคมแล้ว จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ก่อน ซึ่งการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๕ โดยให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ นั้น เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๑๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมเพื่อประโยชน์ของผู้รับอนุญาต แต่สำหรับกรณีตามข้อหารือนี้เป็นการอนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกนิคม มิใช่เพื่อประโยชน์ของผู้รับอนุญาต เช่น กรณีการอนุญาตให้ส่วนราชการเข้าไป

^๑ มาตรา ๑๖ ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น

เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

^๒ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๓ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลุกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ดินได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

จัดตั้งสถานีดำรงหรือโรงเรียนนั้นก็เพื่อความปลอดภัยและเป็นการให้การศึกษาแก่สมาชิกนิคม ซึ่งเป็นการจัดการเพื่อประโยชน์ของรัฐ และที่ดินที่นำมาจัดตั้งนิคมก็เป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๖^๔ อธิบดีจึงมีอำนาจอนุญาตให้เข้าจัดตั้งได้โดยไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงและถือได้ว่าเป็นการจัดการปกครองนิคมอย่างหนึ่ง สำหรับการอนุญาตให้วัด รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ หรือองค์กรการกุศลต่างๆ ที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์นั้น เนื่องจากมาตรา ๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบอันเกี่ยวกับการปกครองนิคมและกิจการอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของนิคมได้ ดังนั้น หากการเข้าไปดำเนินการของวัด รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ หรือองค์กรการกุศลต่างๆ เป็นการเข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมเช่นเดียวกับส่วนราชการ อธิบดีก็มีอำนาจที่จะไม่เรียกเก็บเงินค่าบำรุงได้ แต่อธิบดีก็ควรจะได้ออกระเบียบไว้ให้แน่ชัดตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ด้วย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๕

^๔ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๕ มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคมตลอดจนการปกครองนิคมและกิจการอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

เรื่องเสรีจที่ ๓๓๒/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ตามมาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน (กรณีบริษัท ไทยคิวพี จำกัด) และตามข้อ ๓ แห่งประกาศ
ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕
(กรณีบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด)

กรมที่ดินและกรมทะเบียนการค้า ได้มีหนังสือหรือความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ตามมาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีบริษัท ไทยคิวพี จำกัด) และตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ (กรณีบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด) โดยมีข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

(๑) กรมที่ดินได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๗/๑๐/๔๗๙๔ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดราชบุรีได้ส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา กรณีบริษัท ไทยคิวพี จำกัด ขอรับโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๙๓, ๙๔๙๔ และ ๙๔๙๕ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี พร้อมสิ่งปลูกสร้างจากนางประดิษฐา จงวัฒนา ผู้เป็นตัวแทน เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่พักอาศัยของพนักงานประจำโรงงานของบริษัทฯ กรมที่ดินได้ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีประเด็นที่ยังไม่ ยุติว่าบริษัท ไทยคิวพี จำกัด มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนทั้งหมดตามนัยมาตรา ๙๗ (๑)^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ โดยมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ตามหลักฐานบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท ไทยคิวพี จำกัด ที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมทะเบียนการค้า นั้น มีทุนของคนต่างด้าวยุโรปร้อยละสิบเก้าของทุนทั้งหมด แม้บริษัท ไทยคิวพี จำกัด จะมีผู้ถือหุ้นที่เป็นบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยอยู่ด้วยจำนวน ๕ บริษัท แต่นิติบุคคลสัญชาติไทยทั้ง ๕ บริษัท ดังกล่าว แม้จะมีส่วนคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่ด้วยก็ตาม ก็ยังถือว่าบริษัทผู้ถือหุ้นทั้ง ๕ บริษัท เป็นเจ้าของทุนและผู้ถือหุ้นในฐานะเป็นคน

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือหุ้นให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

สัญชาติไทยทั้งหมด ไม่มีรายใดเป็นนิติบุคคลที่ถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น บริษัท ไทยคิฟ จำกัด จึงมีทุนของคนต่างด้าวไม่เกินกว่าร้อยละ สิบเก้า ไม่เป็นนิติบุคคลต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า โดยที่บริษัท ไทยคิฟ จำกัด มีบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ด้วย จำนวน ๕ บริษัท แม้จะไม่มีบริษัทใดเป็นนิติบุคคลที่ถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตาม แต่ในจำนวนบริษัทผู้ถือหุ้นเหล่านั้นมีอยู่สามบริษัทที่มีทุนของคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่ด้วย เมื่อคิดเฉลี่ยหุ้นที่บริษัทแต่ละบริษัทถือในบริษัท ไทยคิฟ จำกัด โดยเฉลี่ยตามอัตราส่วนทุนของคนไทยและของคนต่างด้าวตามที่แต่ละบริษัทมี แล้วนำหุ้นที่เฉลี่ยได้ตามส่วนทุนของคนต่างด้าวของแต่ละบริษัททั้งสามมารวมกับหุ้นของคนต่างด้าวที่บริษัท ไทยคิฟ จำกัด มีอยู่เดิมร้อยละสิบเก้า เป็นผลให้บริษัท ไทยคิฟ จำกัด มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสิบเก้าของทุนทั้งหมด จึงเป็นนิติบุคคลต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินเห็นว่า กรณีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย และขณะนี้ยังมีเรื่องในทำนองเดียวกันอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรมที่ดินอีกหลายราย กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ เพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) เห็นว่า^๓ ในเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๙๗ (๑)^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทให้มีสิทธิได้เสมือนกับคนต่างด้าว ที่บัญญัติว่า “บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น...” มีความหมายอย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่า การที่มาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลที่มีได้เสมือนกับ “คนต่างด้าว” โดยนำเอาเรื่อง “ทุน” หรือ “จำนวนผู้ถือหุ้น” ของบริษัทมาพิจารณาด้วยนั้น ก็เนื่องจากการบริหารกิจการของบริษัทเป็นอำนาจของกรรมการบริษัท และ

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๘ ในกรณีที่นิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙๗ เข้าเป็นเจ้าของทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตราก่อน ให้ถือว่าเป็นนิติบุคคลดังกล่าวนี้เป็นคนต่างด้าว

^๓ บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) เรื่อง การมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามมาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีบริษัท ไทยคิฟ จำกัด) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๔

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

อยู่ในความครอบงำของที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑๔^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากทุนของคนต่างด้าวในบริษัทใดมีอยู่เกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือจำนวนผู้ถือหุ้นในบริษัทใดเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้ว อำนาจในการบริหารกิจการและการครอบงำบริษัทนั้นย่อมอาจตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวได้

สำหรับการที่จะพิจารณาว่าบริษัทใดมี “ทุนของคนต่างด้าว” เกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือบริษัทใดมี “จำนวนผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าว” เกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นนั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ ในแง่ของผู้ถือหุ้นและในแง่ของทุนสำหรับการพิจารณาในแง่ของผู้ถือหุ้น การที่นิติบุคคลอื่น (บริษัทอื่น) เข้ามาถือหุ้นในบริษัทใดนั้น ย่อมเป็นการถือหุ้นของนิติบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นคนหนึ่งเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา การนับจำนวนผู้ถือหุ้นจึงต้องนับเฉพาะตัวบริษัทผู้ถือหุ้นโดยตรงเป็น ๑ หน่วย โดยไม่นำเอาจำนวนผู้ถือหุ้นในบริษัทอื่นมานับรวมเป็นจำนวนผู้ถือหุ้นในบริษัทใหม่นั้น ส่วนการพิจารณาในแง่ของทุนของคนต่างด้าวนั้น เนื่องจากความในมาตรา ๙๗ (๑) ใช้คำเพียงว่า “ทุนของคนต่างด้าว” จึงอาจมีความหมายถึงทุนของคนต่างด้าวที่นำมาลงในบริษัทนั้นโดยตรง หรืออาจจะหมายถึงทุนของคนต่างด้าวที่นำมาลงในบริษัทนั้นตามความเป็นจริงก็ได้ เมื่อความในส่วนนี้บัญญัติไว้ในลักษณะที่อาจมีความหมายได้หลายนัยการที่จะเลือกพิจารณาว่าความหมายตามนัยใดจะเป็นความหมายที่ถูกต้อง จำต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้นเองว่าต้องการให้มีความหมายไปในทางใด ซึ่งการพิจารณาในเรื่องนี้มีข้อที่ควรคำนึงในเบื้องต้นว่า การที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติเป็นพิเศษไว้ในหมวด ๘ เรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวก็เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองที่ดินในประเทศไทยมิให้ตกอยู่ในอำนาจจัดการของคนต่างด้าวได้โดยง่ายนั่นเอง ด้วยเหตุนี้การพิจารณาเจตนารมณ์ในเรื่องนี้จึงจำต้องพิจารณาโดยละเอียดและด้วยความรอบคอบด้วย โดยในการพิจารณาว่าทุนของคนต่างด้าวในบริษัทนั้นมีอยู่เพียงใดต้องพิจารณาถึงทุนที่นำมาลงในบริษัทนั้นตามความเป็นจริงโดยพิจารณาไปถึงสัดส่วนของทุนของคนต่างด้าวในนิติบุคคลอื่นที่เข้ามาร่วมลงทุนในบริษัทนั้น แล้วนำมาคิดรวมในอัตราที่เป็นสัดส่วนกันด้วย เพราะทุนของคนต่างด้าวดังกล่าวย่อมต้องถือว่่านำมาร่วมลงทุนในบริษัทแม่ และเป็นส่วนหนึ่งของทุนของบริษัทนั่นเอง การพิจารณาความหมายของบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยพิจารณาเฉพาะทุนของคนต่างด้าวที่นำมาลงในบริษัทแม่โดยตรงเท่านั้นย่อมเป็นหนทางให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย มีการอำพรางสถานะที่แท้จริงของนิติบุคคลนั้นหรือมีการแอบแฝงเพื่อเข้ามามีสิทธิในที่ดินเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ อันจะมีผลทำให้บริษัทที่มีทุนของคนต่างด้าวตามความเป็นจริงเกินร้อยละสี่สิบเก้าสามารถมีสิทธิในที่ดินได้เกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยสิทธิในนามของนิติบุคคลไทย อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่เป็นพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายอื่น

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๑๔๔ บรรดาบริษัทจำกัด ให้มีกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนด้วยกันจัดการตามข้อบังคับของบริษัท และอยู่ในความครอบงำของที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้นทั้งปวง

สำหรับปัญหาที่หาหรือมานี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท ไทยคิวพี จำกัด (ซึ่งเป็นบริษัทที่จะขอรับโอนที่ดิน) มีคนต่างด้าว ๒ คน ถือหุ้นร้อยละสี่สิบเก้าส่วนอีกร้อยละห้าสิบเอ็ดเป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ๗ คน และบริษัทจำกัดอีก ๕ บริษัท ได้แก่ บริษัท สหพัฒนาอินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด บริษัท เอสแอนด์เจ อินเตอร์เนชั่นแนลเอนเตอร์เพรส จำกัด บริษัท อินเตอร์เนชั่นแนลคอสเมติกส์ จำกัด บริษัท ไอ.ดี.เอฟ จำกัด และบริษัท วิทยาลัย จำกัด ซึ่งใน ๓ บริษัทแรกเป็นบริษัทที่มีทุนของคนต่างด้าวรวมอยู่ด้วย ส่วนอีก ๒ บริษัทหลัง เป็นบริษัทที่มีทุนเป็นของคนไทยทั้งหมด ซึ่งเมื่อนำทุนของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เป็นคนต่างด้าวในอัตราที่เป็นสัดส่วนกัน มาคิดรวมกับทุนของคนต่างด้าว ๒ คน ที่ถือหุ้นร้อยละสี่สิบเก้า แล้วนำมาเปรียบเทียบกับทุนของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เป็นคนไทย ในอัตราที่เป็นสัดส่วนกัน ซึ่งได้นำไปคิดรวมกับทุนของบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ๗ คน แล้ว ก็จะได้เห็นว่าทุนของคนต่างด้าวที่อยู่ในบริษัท ไทยคิวพี จำกัด มีอยู่เกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าแล้ว บริษัท ไทยคิวพี จำกัด จึงเป็น “นิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว” ตามนัยมาตรา ๙๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือที่ พณ ๐๖๐๖/๑๓๕๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หาหรือปัญหาข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการถือหุ้นของคนต่างด้าวตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ โดยมีข้อเท็จจริงว่า บริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ด้วยทุนจดทะเบียน ๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แบ่งออกเป็นหุ้นจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ หุ้น มูลค่าหุ้นละ ๑๐๐ บาท ในจำนวนนี้เป็นหุ้นสามัญ ๒๙๔,๐๐๐ หุ้น คิดเป็น ๔๙% จากจำนวนหุ้นทั้งหมด ผู้ถือหุ้นสามัญทั้งหมดได้แก่บริษัท เอบีบี อาเซียอาบราวน์ โบเวอร์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้ง ณ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ส่วนผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิได้แก่ บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย จำนวน ๗ คน ถือคนละ ๑ หุ้น และบริษัทเอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่มีคนสัญชาติไทยถือหุ้นรวม ๕๑% และคนต่างด้าวถือหุ้นรวม ๔๙% เป็นผู้ถือหุ้นส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๕,๙๙๓ หุ้น

เจ้าหน้าที่กรมทะเบียนการค้าได้พิจารณาคำขอจดทะเบียนของบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า บริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด ไม่มีฐานะเป็น “คนต่างด้าว” ตามความหมายของข้อ ๓^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ เพราะบริษัท

^๖ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

ข้อ ๓ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและให้รวมตลอด

ถึง

(๑) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นของคนต่างด้าว

เอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัด ที่เข้าถือหุ้นในบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด มีสัดส่วนการถือหุ้นโดยทุนเป็นของคนไทย ๕๑% และของคนต่างด้าว ๔๙% และจำนวนผู้ถือหุ้นก็มีคนไทยมากกว่า จึงถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลไทย การเข้าถือหุ้นในบริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด จึงมีสภาพเหมือนคนไทยเข้าถือหุ้น และมีผลทำให้สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด มีอัตราส่วนคนไทย ๕๑% และคนต่างด้าว ๔๙% บริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด จึงไม่อยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า บริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด มีฐานะเป็นคนต่างด้าว เพราะสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด สามารถจำแนกออกเป็นลำดับได้ดังนี้ คือ ในจำนวนหุ้น ๕๑% ที่ถือโดยคนไทยนั้นบริษัท เอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัด ถือรวมอยู่ด้วย จำนวน ๓๐๕,๙๙๓ หุ้น คิดเป็น ๙๙.๙๙% ในส่วนที่ถือโดยคนไทย เมื่อคำนึงถึงสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท เอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัด ซึ่งมีคนไทยถือหุ้น ๕๑% และคนต่างด้าวถือหุ้น ๔๙% แล้ว จะเห็นได้ว่าในสัดส่วนการถือหุ้นของคนไทย ๕๑% ในบริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด มีคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่ด้วย ดังนั้น จำนวนหุ้นของคนต่างด้าวในบริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด ทั้งหมดจึงมีมากกว่า ๕๐% กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด มีทุนเป็นของคนต่างด้าวมากกว่าส่วนทุนที่เป็นของคนไทย จึงควรถือว่าบริษัทนี้เป็นคนต่างด้าวตามนัยข้อ ๓ (๑) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ และเมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะการกำหนดข้อบังคับต่างๆ โดยเฉพาะอำนาจการจัดการที่คนต่างด้าวอยู่ในฐานะได้เปรียบ ก็จะได้เห็นได้ว่าการถือหุ้นในบริษัทลักษณะนี้น่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่ออำพรางฐานะคนต่างด้าวเพื่อให้บริษัทหลุดพ้นจากการควบคุมโดยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) เห็นว่า^๗ การพิจารณาข้อหารื้อในประเด็นนี้ จำต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ว่าจะมีความหมายเพียงใด มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่านิติบุคคลนั้นได้จดทะเบียนในประเทศไทยหรือไม่เท่านั้น เพราะการที่นิติบุคคลใดจดทะเบียนในประเทศไทย มีความหมายเพียงว่านิติบุคคลนั้นได้จดทะเบียนก่อตั้งขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น มิได้มีความหมายไปถึงว่านิติบุคคลนั้นมีไซ้ “คนต่างด้าว” ตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ แต่อย่างใด เพราะการที่นิติบุคคลใดจะมีสถานะเป็น

(๒) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้เป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) เรื่อง การกำหนดสภาพแห่งหุ้นบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการถือหุ้นของคนต่างด้าวในบริษัทจำกัด ตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ (กรณีบริษัท เอบีบี ดิสทริบิวชั่น จำกัด ขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๖๖ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔

คนต่างด้าวหรือไม่ ย่อมต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่านิติบุคคลนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขของข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ หรือไม่

สำหรับเรื่องของสัญชาตินั้น เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติของนิติบุคคลไทยไว้อย่างชัดเจน การจะพิจารณาว่านิติบุคคลใดเป็นคนต่างด้าวหรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ทุน” หรือ “จำนวนผู้ถือหุ้น” ของคนต่างด้าวในนิติบุคคล (ที่เป็นบริษัท) ที่กำหนดว่ามีอยู่ “ตั้งแต่กี่หนึ่ง” นั้นมีความหมายเพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่า การที่ข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ได้กำหนดความหมายของ “คนต่างด้าว” โดยนำเอาเรื่อง “ทุน” หรือ “จำนวนผู้ถือหุ้น” ของคนต่างด้าวในนิติบุคคลมาพิจารณาด้วยนั้น ก็เนื่องจากการบริหารกิจการของนิติบุคคลเป็นอำนาจของกรรมการบริษัทและอยู่ในความครอบงำของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๑๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาก “ทุน” หรือ “จำนวนผู้ถือหุ้น” ของคนต่างด้าวในนิติบุคคลได้มีอยู่ตั้งแต่กี่หนึ่งแล้ว อำนาจในการบริหารกิจการและการครอบงำนินิติบุคคลนั้นย่อมตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวได้

สำหรับการที่จะพิจารณาว่านิติบุคคลใดที่มี “ทุนตั้งแต่กี่หนึ่งเป็นของคนต่างด้าว” หรือนิติบุคคลใดมี “จำนวนผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวตั้งแต่กี่หนึ่ง” นั้นอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณีคือ ในแง่ของผู้ถือหุ้นและในแง่ของทุนสำหรับการพิจารณาในแง่ของผู้ถือหุ้น การที่นิติบุคคลอื่น (บริษัทอื่น) เข้ามาถือหุ้นในบริษัทใดนั้น ย่อมเป็นการถือหุ้นของนิติบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นคนหนึ่งเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา การนับจำนวนผู้ถือหุ้นจึงต้องนับเฉพาะตัวบริษัทผู้ถือหุ้นโดยตรงเป็น ๑ หน่วย โดยไม่นำเอาจำนวนผู้ถือหุ้นในบริษัทอื่นมานับรวมเป็นจำนวนผู้ถือหุ้นในบริษัทใหม่นั้น ส่วนการพิจารณาในแง่ของทุนของคนต่างด้าวนั้น เนื่องจากความในข้อ ๓ (๑) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ได้ใช้คำว่า “ทุนตั้งแต่กี่หนึ่ง ... เป็นของคนต่างด้าว” จึงอาจมีความหมายถึงทุนของคนต่างด้าวที่นำมาลงในบริษัทนั้นโดยตรงหรืออาจจะหมายถึงทุนของคนต่างด้าวที่นำมาลงในบริษัทนั้นตามความเป็นจริงก็ได้ เมื่อความในส่วนนี้ได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่อาจมีความหมายได้หลายนัย การที่จะเลือกพิจารณาว่าความหมายตามนัยใดจะเป็นความหมายที่ถูกต้อง จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้นเองว่าต้องการให้มีความหมายไปในทางใด ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อที่ควรพิจารณาว่า การที่ได้มีการตราประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ขึ้น ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้นิติบุคคลที่เป็น “คนต่างด้าว” มาประกอบกิจการตามประเภทที่กำหนด แข่งขันกับคนไทยหรือนิติบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารกิจการและการครอบงำอยู่ในมือของคนไทย ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งในคำปรารภ^๕ ของประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวที่ว่า “...สมควรกำหนด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^๕ โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ได้มีคนต่างด้าวประกอบธุรกิจอยู่ในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับประชาชนชาวไทยมีความสามารถทั้งในด้านวิชาการและกำลังเงินที่จะประกอบธุรกิจสาขาต่างๆ ได้มากขึ้น สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ

หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเพื่อรักษาดุลอำนาจทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ ..." เมื่อเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ เป็นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ การพิจารณาเรื่อง "ทุน" ของคนต่างด้าวตามข้อ ๓ จึงจำเป็นต้องพิจารณาตามความเป็นจริง โดยพิจารณาลงไปถึงสัดส่วนของทุนของคนต่างด้าวในนิติบุคคลอื่นที่เข้ามาร่วมลงทุนในบริษัทนั้น แล้วนำมาคิดรวมในอัตราที่เป็นสัดส่วนกัน เพราะทุนของคนต่างด้าวดังกล่าวย่อมต้องถือว่านำมาร่วมลงทุนในบริษัทแม่ และเป็นส่วนหนึ่งของทุนของบริษัทแม่นั่นเอง การพิจารณาความหมายของบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยพิจารณาเฉพาะทุนของคนต่างด้าวที่นำมาลงในบริษัทแม่โดยตรงเท่านั้น ย่อมเป็นหนทางให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย มีการอำพรางสถานะที่แท้จริงของนิติบุคคลนั้น หรือมีการแอบแฝงเพื่อเข้ามาใช้สิทธิประกอบกิจการตามประเภทที่กำหนดอันจะมีผลทำให้บริษัทที่มีทุนของคนต่างด้าวตามความเป็นจริงตั้งแต่กึ่งหนึ่ง สามารถเข้ามาประกอบกิจการตามประเภทที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ได้ โดยอาศัยสิทธิในนามของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่เป็นพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายอื่น

สำหรับปัญหาที่หารือมาขึ้นข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชันจำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่จะจดทะเบียนใหม่ มีบริษัทเอบีบี อาเซียอาบราวน์ โบเวอร์ จำกัด ซึ่งเป็นคนต่างด้าว ถือหุ้นอยู่ ๔๙% ในอีก ๕๑% เป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ๗ คน ถือหุ้นคนละ ๑ หุ้น และบริษัทเอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัดจดทะเบียนในประเทศไทย ถือหุ้นในส่วนที่เหลือ กรณีนี้จึงต้องพิจารณาถึงสถานะหรือสัดส่วนของทุนของคนต่างด้าวในบริษัทเอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัด ด้วยซึ่งปรากฏว่าในบริษัทเอเชีย อาบราวน์ โบเวอร์ โฮลดิ้ง จำกัด นี้มีคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่ ๔๙% ซึ่งได้แก่คนต่างด้าว ๑ คน และบริษัทเอเชียแปซิฟิก โฮลดิ้ง พี ที อี จำกัดซึ่งจดทะเบียนในประเทศสิงคโปร์ ส่วนอีก ๕๑% เป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ๔ คน ถือหุ้นคนละ ๑ หุ้น และบริษัทเค้นท์มีเตอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด จดทะเบียนในประเทศไทย ถือหุ้นในส่วนที่เหลือในช่วงนี้หากพิจารณาถึงสัดส่วนของทุนของคนต่างด้าว โดยการนำทุนของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งได้แก่บริษัทเอบีบี อาเซียอาบราวน์ โบเวอร์ จำกัด ซึ่งจดทะเบียนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์มารวมกับทุนของคนต่างด้าว ๑ คน และบริษัทเอเชียแปซิฟิก โฮลดิ้ง พี ที อี จำกัดซึ่งจดทะเบียนในประเทศสิงคโปร์ มาคิดรวมในอัตราที่เป็นสัดส่วนกันแล้ว ก็จะได้เห็นว่า ทุนของคนต่างด้าวที่จะมีอยู่ในบริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชัน จำกัด มีอยู่เกินกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว บริษัทเอบีบี ดิสทริบิวชัน จำกัด จึงเป็น "คนต่างด้าว" ตามนัยข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙

รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งว่า "โดยที่ผลการวินิจฉัยทั้ง ๒ เรื่องนี้จะมีผลกระทบกับ

ของคนต่างด้าวเพื่อรักษาดุลอำนาจทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนเป็นอย่างมาก จึงขอให้ส่งเรื่องให้ที่ประชุมคณะพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง” เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔ (๔) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้า) แล้ว เห็นว่า การที่นิติบุคคลจดทะเบียนในประเทศไทย มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่บัญญัติถึงเรื่องสัญชาติของนิติบุคคลนั้นไว้ว่าเป็นนิติบุคคลไทยหรือนิติบุคคลต่างด้าว ผลทางกฎหมายจึงคงมีอยู่เพียงว่านิติบุคคลนั้นจดทะเบียนก่อตั้งขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น สำหรับบทบัญญัติหมวด ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจในการราชอาณาจักรของคนต่างด้าว นั้น เป็นบทบัญญัติที่ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เป็นพิเศษเพื่อกำหนดและรักษาดุลอำนาจทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น หากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ไม่ขัดเจนหรืออาจแปลความไปได้เป็นหลายนัย สิ่งที่จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าควรที่จะแปลความบทบัญญัติดังกล่าวไปตามนัยใดจึงจะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางต่างๆ ในกฎหมายฉบับนั้นก็คือการพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นสำคัญ

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๙๗^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๓^{๑๑} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑๙ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่อาจมีความหมายได้หลายนัย การแปลความบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงต้องถือตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งสำหรับกรณีนี้การแปลความโดยถือว่า ทุนของคนต่างด้าวนั้นต้องพิจารณาจากทุนตามความเป็นจริง โดยพิจารณาไปถึงสัดส่วนของทุนของคนต่างด้าวในแต่ละนิติบุคคลแล้วนำมาคิดรวมในอัตราที่เป็นสัดส่วนกัน จึงเป็นการแปลความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๗

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๕

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๗/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลอรรณีขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขต
ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่แจ่ม เพื่อการทำเหมืองแร่ ตามประทานบัตร
ที่ ๑๘๒๑๐/๑๒๕๖๐, ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๑ และที่ ๑๘๒๐๙/๑๒๕๖๒
จังหวัดเชียงใหม่

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๕.๓/๒๗๔๒๓ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดเชียงใหม่และป่าไม้เขตจังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งเรื่องราวของห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลอรรณี ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่แจ่ม เพื่อการทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรที่ ๑๘๒๑๐/๑๒๕๖๐, ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๑ และที่ ๑๘๒๐๙/๑๒๕๖๒ ท้องที่ตำบลปางหินฝนอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งบริเวณที่ขออนุญาตดังกล่าวติดอยู่ในเขตพื้นที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำปิง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ชั้นที่ ๑ เอ และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์มาเพื่อให้กรมป่าไม้พิจารณา

กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้เป็นการขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่เดิมที่ผู้ขอเคยได้รับอนุญาตมาก่อน แต่อายุการอนุญาตของฝ่ายป่าไม้ได้สิ้นสุดลงในขณะที่ประทานบัตรตามกฎหมายแล้วยังมีอายุอยู่ จึงได้ประมวลเรื่องราวดังกล่าวเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วมีบัญชาให้กรมป่าไม้หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า ความผูกพันตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลอรรณีเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่แจ่มเพื่อการทำเหมืองแร่ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๒๑ รวม ๓ แปลง ในท้องที่ตำบลปางหินฝน อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี ตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยกรมป่าไม้ได้ออกหนังสืออนุญาตให้มีกำหนดอายุจนถึงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๒๖ และได้แจ้งไม่ขัดข้องให้ทางฝ่ายทรัพยากรธรณีดำเนินการออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ และกระทรวง

อุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรให้แก่ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลของรัฐนี้มีกำหนดอายุ ๒๕ ปี ทั้ง ๓ แปลงนับแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๒ จนถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

๒. ในช่วงระหว่างอายุการอนุญาตของกรมป่าไม้สิ้นสุดลง ผู้รับอนุญาตได้ขอหยุดทำเหมืองแร่ต่อกรมทรัพยากรธรณี เนื่องจากสภาวะด้านการตลาดไม่เอื้ออำนวยและได้รับอนุญาตให้หยุดการทำเหมืองแร่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วต่อมาเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันดีขึ้น ผู้รับอนุญาตจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์เพื่อการทำเหมืองแร่ในพื้นที่เดิมต่อไปอีกมีกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปี โดยจังหวัดและป่าไม้เขตท้องที่ได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบสภาพป่าตามระเบียบแล้ว ปรากฏว่า บริเวณดังกล่าวปัจจุบันได้ถูกกำหนดเป็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำปิงชั้นที่ ๑ เอ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ และติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เดิมพื้นที่แห่งนี้อยู่ในเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้น ๒ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๒๘ และยังไม่มีการกำหนดประเภทพื้นที่ป่าแต่อย่างใด)

๓. กรมป่าไม้ได้ประมวลเรื่องเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้นำเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายที่ปฏิบัติที่กำหนดไว้โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ โดยกรมป่าไม้มีความเห็นว่าเนื่องจากเรื่องนี้เป็น การขอต่ออายุการอนุญาตในพื้นที่เดิมที่เคยได้รับอนุญาตมาก่อนแม้พื้นที่ที่จะอยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เอ แต่เป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตประทานบัตร และมีข้อผูกพันตามกฎหมายแล้วจึงได้รับการผ่อนผันให้ดำเนินการต่อไปได้จนหมดอายุประทานบัตร ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติครั้งที่ ๖/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ แต่การขออนุญาตในกรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ให้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป ดังนั้น กรมป่าไม้จึงได้ดำเนินการเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว (ตามสำเนาหนังสือ บันทึกข้อความ ที่ กษ ๐๗๐๕.๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๓) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีบัญชาลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๔ ให้กรมป่าไม้พิจารณาทบทวนว่าความผูกพันตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่

๔. กรมป่าไม้ได้ชี้แจงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยมีความเห็นว่าความผูกพันตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ด้วย กล่าวคือ ก่อนที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากทางฝ่ายป่าไม้เสียก่อน เมื่อทางฝ่ายป่าไม้แสดงเจตนารมณ์อนุญาตให้ทำเหมืองแร่ได้แล้วกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในลำดับต่อมา จึงเห็นได้ว่าขณะที่ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่นี้นี้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าเพื่อทำเหมืองแร่นั้น พื้นที่ป่าที่ประทานบัตรดังกล่าวตั้งอยู่มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ไม่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารชั้น ๑ เอ

และ ๑ ปี ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งตามระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีได้บัญญัติในเรื่องการให้สิทธิแก่เอกชนเข้าทำประโยชน์ได้ และทางราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติในการดำเนินการเพื่อการให้สิทธิดังกล่าวไว้หลายประการ การได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ของผู้ขอประทานบัตร ทั้งผู้ขอรับสิทธิและทางราชการมีนิติสัมพันธ์ต่างๆ เกิดขึ้นในขณะนั้นถูกต้องครบถ้วนทุกประการ ดังนั้น เมื่อผู้ถือประทานบัตรไม่ได้ฝ่าฝืนตัวบทกฎหมายหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนและเงื่อนไขในการอนุญาต ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะยกเลิกหรือระงับการอนุญาตได้ และเหตุที่พื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ดังกล่าวอยู่ในเขตแบ่งชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น ๑ และเขตป่าอนุรักษ์ ก็เนื่องจากทางราชการกำหนดเขตดังกล่าวทับลงไปภายหลัง ซึ่งแม้แต่กฎหมายก็ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่เอกชนผู้ได้รับสิทธิอยู่แต่เดิมแต่อย่างใด (ตามสำเนาหนังสือ บันทึกข้อความ ที่ กษ ๐๗๐๕.๓/๖๕๔ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ให้กรมป่าไม้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ด้วยแล้ว เห็นว่า ในการพิจารณาปัญหาที่หาหรือว่า ความผูกพันในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีผลเกี่ยวเนื่องกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่นั้น ในประการแรกจะต้องรำลึกว่ากฎหมายเฉพาะเรื่องแต่ละฉบับได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ มิให้ถูกบุกรุกและถูกทำลายจนเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันจะยังผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของชาติอย่างร้ายแรง วัตถุประสงค์ดังกล่าวปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗^๑ และกฎหมายว่าด้วยแร่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมี

^๑ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้งพื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษ

วัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมทรัพยากรแร่อันเป็นทรัพยากรที่มีค่าแก่เศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดหลักการให้มีการควบคุมการผลิต การตรวจ การรักษาแหล่งแร่ การจำหน่ายแร่รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐^๒ เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันอยู่เช่นนี้ อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายแต่ละฉบับจึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่แยกต่างหากจากกัน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตแต่ละฝ่ายย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจอนุญาตอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ตนมีหน้าที่รักษาการหรือควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวในการอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ย่อมจะต้องใช้ดุลพินิจอนุญาตโดยคำนึงถึงการปกป้องมิให้ป่าสงวนแห่งชาติต้องถูกทำลายจนเกิดความเสียหายและในการออกประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมย่อมจะต้องคำนึงถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรแร่ที่จะอนุญาตให้ทำการขุดหาแร่เป็นสำคัญ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไป แต่ถ้ากรมป่าไม้เห็นว่า การขุดหาแร่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

ผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำผิดไม่ชัดเจนและเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

^๒ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องด้วยขณะนี้มีความหมายแร้อยู่หลายฉบับ สมควรนำมารวมไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงเสียใหม่ โดยให้รัฐมีอำนาจควบคุม การตรวจ การผลิต การรักษาแหล่งแร่การจำหน่ายแร่ และการโลหะกรรม และในเวลาเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมือง ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชนให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

^๓ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาวหรือหิน แล้วยแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ อธิบดีกรมป่าไม้ก็หามีความผูกพันที่จะต้องอนุญาตให้ผู้ได้รับประทานบัตรเข้าทำการขุดหาแร่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไม่

ในเรื่องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวปฏิบัติไว้แล้ว รวม ๒ กรณี คือ

(๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) ตามบันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินหวงห้าม^๔ ในการตอบข้อหารือของกรมป่าไม้ที่หาหรือว่า ที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ คงถือเป็น “ป่า” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น มีอำนาจที่จะอนุญาตให้บุคคลใดๆ ตัดฟันไม้ในเขตหวงห้ามหรือขัดขวางมิให้ตัดไม้ได้เพียงใดหรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า “กล่าวโดยทั่วไป ในกรณีที่ที่ดินที่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้น มีทรัพยากรอันมีบทกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้วกิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้น ก็ย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นโดยเฉพาะ อุทาหรณ์ก็คือ สมมติว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ เช่นนี้ถ้าในที่ดินที่หวงห้ามนั้นมีไม้ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ก็ดี หรือมี

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามบันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ^๕ ในการตอบข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่หาหรือว่าที่ดินป่าไม้ที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือไม่

^๔ เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๔๙๑ นำส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๖๗๔/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม

และอันอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ก็ดี เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นหาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องป่าไม้หรือแร่ ดังเช่นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ไม่ ฯลฯ”

^๕ เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ นำส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔

และที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ การปฏิบัติเกี่ยวกับการทำไม้ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อมีผู้บุกรุกที่ดินดังกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นสรุปได้ว่า ถ้าที่ดินที่ได้หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ได้ขึ้นทะเบียนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ และถ้าหวงห้ามโดยทางราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่นที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามยังเป็นที่ดินร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ และยังคงมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และถ้าที่ดินนั้นยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และการพิจารณาว่าที่ดินใดมีสภาพเป็น “ป่า” หรือไม่ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นสำคัญถ้าที่ดินนั้นมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาดูแลและรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

กรณีที่เป็นปัญหาอันจะต้องพิจารณาในเรื่องนี้เป็นเรื่องอำนาจในการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ผู้ถือประทานบัตรซึ่งเป็นผู้เคยได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มาก่อน และการอนุญาตของกรมป่าไม้ได้สิ้นสุดลงในขณะที่ประทานบัตรยังไม่สิ้นอายุ และผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์แก่การทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรเดิมของตนซึ่งยังมีอายุอยู่ และพื้นที่บริเวณที่ยื่นคำขออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A ตามนโยบายของรัฐ (มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘) เกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ^๖ ซึ่งการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ที่มีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ อธิบดีกรมป่าไม้มีความผูกพันในการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ อันเป็นมติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการในการใช้ดินในเขตลุ่มน้ำ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะพื้นที่ป่าเป็นรูปแบบอื่นโดยเด็ดขาดเพื่อรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ได้มีผลทำให้การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าเพื่อการทำเหมืองแร่ของผู้ถือประทานบัตรที่การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้สิ้นสุดลงระหว่างอายุประทานบัตรไม่อาจกระทำได้ ทำให้ผู้ประกอบการทำเหมืองแร่ซึ่งได้ลงทุนไปแล้วได้รับความเดือดร้อน ผู้ประกอบการดังกล่าวและกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ยื่นคำ

^๖ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A หมายความว่าพื้นที่บริเวณป่าที่ยังมีสภาพป่าสมบูรณ์ ปรากฏอยู่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งจำเป็นต้องสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและเป็นทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

คัดค้านขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนหลักการดังกล่าวและในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เปลี่ยนแปลงหลักการในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A เป็น การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้เพื่อการทำเหมืองแร่ ฯลฯ เพื่อต่ออายุการอนุญาตในพื้นที่เดิมที่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน สำหรับคำขอใบอนุญาตในเขตพื้นที่อนุรักษ์ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ และในเขตหวงห้ามอื่นๆ ให้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป และการอนุญาตให้มีเงื่อนไขให้มีการตัดไม้ในพื้นที่เพื่อการทำเหมืองแร่น้อยที่สุด

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า พื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์เพื่อการทำเหมืองแร่ในกรณีนี้เป็นบริเวณพื้นที่ที่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ อธิบดีกรมป่าไม้ได้เคยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลของรัฐนี้เข้าใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ (ตามประธานบัตรที่ ๑๘๒๑๐/๑๒๕๖๐ ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๑ และที่ ๑๘๒๐๘/๑๒๕๖๒) มาแล้วมีกำหนด ๕ ปี ต่อมาในระหว่างอายุประธานบัตรและในระหว่างระยะเวลาที่ผู้ถือประธานบัตรได้รับอนุญาตให้หยุดการทำเหมืองตามมาตรา ๑๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ อายุการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ตามประธานบัตรดังกล่าวได้สิ้นสุดลง เมื่อผู้ถือประธานบัตรประสงค์จะทำเหมืองต่อไปจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในแนวเขตตามประธานบัตร แต่เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ที่ขอเข้าทำประโยชน์เป็นพื้นที่ที่มีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A อำนาจในการอนุญาตของอธิบดีกรมป่าไม้จึงย่อมต้องพิจารณาอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กล่าวคืออธิบดีกรมป่าไม้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีอธิบดีกรมป่าไม้ควรเสนอความเห็นรวมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยว่ากรมป่าไม้มีความเห็นควรอนุญาตหรือไม่ หากเห็นว่าพื้นที่บริเวณที่ขออนุญาตซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A นั้น เป็นพื้นที่ที่จำเป็นจะต้องรักษาไว้เพื่อมิให้ป่าบริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลายอันเป็นการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะ อธิบดีกรมป่าไม้อาจเสนอความเห็นขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้กันเขตพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ A ออกจากเขตประธานบัตรเสียได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ตี^๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.

^๗ มาตรา ๑๑ ถ้าผู้ถือประธานบัตรไม่สามารถทำเหมืองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ เนื่องจากมีเหตุขัดข้องอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตหยุดการทำเหมืองตลอดทั้งเขตหรือบางส่วนของเขตเหมืองแร่ต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่จะออกใบอนุญาตหยุดการทำเหมืองให้ผู้ถือประธานบัตรได้คราวละไม่เกินหนึ่งปี

^๘ มาตรา ๙ ตี ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตรประธานบัตรชั่วคราว หรือประธานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภคการป้องกันประเทศหรือเพื่อ

๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจทำได้ตามกฎหมายโดยเจ้าของประทานบัตรไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากรัฐบาล

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕

ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือ ประทานบัตรตามวรรคหนึ่ง ผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรจะเรียกร้องค่าเสียหาย ใดๆ มิได้

บันทึก

เรื่อง การรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นภายหลังวันที่
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ขณะนี้กรุงเทพมหานครกำลังดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกเวนคืนตามโครงการต่างๆ หลายโครงการด้วยกัน ซึ่งบางโครงการมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้บังคับ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน แต่บางโครงการได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับแล้ว การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีของการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ (๒) และ (๕) หลังจากที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ ได้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์หรือได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว โดยเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมาเจรจาทำความตกลงกับเจ้าหน้าที่ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๑๓ หรือมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ แล้วแต่กรณี หากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไม่ยินยอมตกลงเรื่องเงินค่าทดแทนหรือไม่มารับเงินค่าทดแทนเจ้าหน้าที่ก็จะนำเงินค่าทดแทนไปวางศาลหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๓๑ และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างรื้อถอนออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากเจ้าของไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะดำเนินการรื้อถอนเองได้โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๔ ซึ่งเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจึงใคร่ขอหารือว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีหนังสือแจ้งตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๓๐ แล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม กรุงเทพมหานครจะร้องทุกข์ขอให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี

ตามมาตรา ๓๕ และเจ้าหน้าที่จะเข้าไปดำเนินการรื้อถอนเองได้หรือไม่ หากไม่สามารถทำได้ กรุงเทพมหานครควรจะต้องดำเนินการตามกฎหมายใดเพื่อให้สามารถเข้าไปรื้อถอนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้โดยเร็วที่สุดและมีประสิทธิภาพ สำหรับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นในภายหลังโดยไม่ได้รับอนุญาตและกรุงเทพมหานครประสงค์จะเข้าไปทำการรื้อถอน เป็นโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเวณคินตาม (๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงยานนาวา แขวงทุ่งวัดดอน และแขวงบางโคล่ เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๑ ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงยานนาวา แขวงทุ่งวัดดอน เขตสาทร และแขวงบางโคล่ เขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (๒) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงสุรวงศ์ และแขวงสีลม เขตบางรัก และแขวงยานนาวา แขวงทุ่งมหาเมฆ แขวงทุ่งวัดดอน และแขวงช่องนนทรี เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ และ (๓) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่แขวงบางกะปิ แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง และแขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๑

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร สรุปความได้ว่า การรื้อถอนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเวณคินของกรุงเทพมหานครก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว กรุงเทพมหานครจะกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่จะเข้าไปทำการรื้อถอนโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าไปครอบครองเสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการเข้าครอบครองและรื้อถอนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเวณคิน เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างผู้ใดขัดขวางการดำเนินการดังกล่าว กรุงเทพมหานครจะแจ้งความดำเนินคดี และศาลได้มีคำพิพากษาให้ลงโทษเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตลอดมา เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว กองกฎหมายและคดี สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการรื้อถอนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนไว้แล้วในมาตรา ๑๓^๑

^๑ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเห็นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของผู้อื่นสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตาม

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้งถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าและมาตรา ๓๐^๒ แต่สำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้วโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้บัญญัติขึ้นตอนและวิธีการในการรื้อถอนเอาไว้ เจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจจะเข้าไปทำการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่ง

มาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่นและเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้มอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสอง หรือวรรคสามซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับ แล้วจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้และให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๓๐ ในการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้สามในสี่ก่อน และแจ้งให้

ปลูกสร้างดังกล่าวได้ กองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาความเห็นของกองกฎหมายและคดีแล้ว ไม่เห็นด้วย โดยกองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินมีความเห็นว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นในภายหลังโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่น่าจะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการรื้อถอนได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หากเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการรื้อถอนแล้วจะเป็นอุปสรรคต่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมาก เมื่อความเห็นของกองกฎหมายและคดีและกองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินขัดแย้งกันเช่นนี้ กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วย เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาที่กรุงเทพมหานครขอหารือมานี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีคือ กรณีที่หนึ่ง เป็นเรื่องการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเวนคืนที่เจ้าของได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเวนคืนนั้นได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนแล้ว แต่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ และกรณีที่สอง เป็นเรื่องการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเวนคืนที่เจ้าของได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

สำหรับกรณีที่หนึ่งซึ่งเป็นกรณีของการเวนคืนที่มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการประกาศให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน คือ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปครอบครอง ใช้ หรือรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตเวนคืนได้โดยเร็วเพื่อจะได้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพราะหากการดำเนินการเวนคืนนั้นต้องล่าช้าไปก็จะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงบัญญัติว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการรื้อถอนได้เอง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ในเขตเวนคืนนี้ ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดที่อยู่ในเขตเวนคืน เพียงแต่กฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนเสียก่อน บทบัญญัติให้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนหา

ใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ในเขตเวนคืนไม่เช่นนั้น ในกรณีของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าของไม่มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนออกไปภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเข้าไปดำเนินการรื้อถอนเองได้โดยไม่ต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่สอง ซึ่งเป็นกรณีของการเวนคืนที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า มาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ และได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว และมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับการรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ว่า ให้เจ้าหน้าที่จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้เจ้าของสามในสี่ก่อน และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนออกไปภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนออกจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของควรจะได้รับ อำนาจของเจ้าหน้าที่ในอันที่จะเข้าไปครอบครอง ใช้ หรือรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ นี้ เป็นอำนาจที่ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดในเขตเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ การป้องกันประเทศ หรือการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต้องล่าช้าไป แต่กฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้ผู้ถูกเวนคืนเสียก่อนผู้ถูกเวนคืนซึ่งไม่มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทน ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองเช่นนั้น บทบัญญัติให้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนจึงมิใช่เป็นเงื่อนไขสำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ในเขตเวนคืน ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่เพราะโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนออกไปภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจเข้ารื้อถอนเองได้โดยไม่ต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

^๓ มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปครอบครอง ไร่ หรือรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ในเขตเวนคืนตามมาตรา ๑๓ ในกรณีของการเวนคืนที่มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน หรือตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๐ ในกรณีของการเวนคืนที่ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้ว เป็นอำนาจที่ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดที่อยู่ในเขตเวนคืน แต่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทน กฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนเสียก่อน ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ถูกเวนคืนไม่มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทน เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ปลูกสร้างหรือต่อเติมขึ้นภายหลังโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนออกไปภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปรื้อถอนเองได้โดยไม่ต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้แต่อย่างใด สำหรับความเห็นของกองกฎหมายและคดี กรุงเทพมหานคร ที่ว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจจะเข้าไปรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้นั้น ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายพิเศษ ที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปรื้อถอนได้โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ขอเสนอความเห็นเป็นข้อสังเกตด้วยว่า การรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเวนคืนนั้น แม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการรื้อถอนเองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐซึ่งกระทบต่อทรัพย์สินของราษฎร ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ควรจะต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้า และให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการรื้อถอนออกไปเองก่อน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนออกไปภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดซึ่งควรจะต้องเป็นระยะเวลาที่สมควร เจ้าหน้าที่จึงเข้าไปดำเนินการรื้อถอนตามอำนาจที่ตนมีอยู่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้ว

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๖๑๐๕ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าในการดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ทางพิเศษสายพระโขนง-หัวลำโพง-บางซื่อ และสายสาทร-ลาดพร้าว และทางพิเศษสายรามอินทรา-อจณรงค์ การทางพิเศษฯ มีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้” ปัญหาของการทางพิเศษฯ คือ คำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” และคำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง นี้มีความหมายกว้างขวางเพียงไร

การทางพิเศษได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นบทกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไป เนื่องจากเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่) ในส่วนที่รัฐไม่จำเป็นต้องได้มา หรืออยู่นอกเหนือความประสงค์ของการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ฉะนั้น คำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เหลืออยู่จากการเวนคืนตามมาตรา ๑๙ จึงต้องพิจารณาตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ในการพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ยังใช้การได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงเฉพาะ ๒ กรณีคือ

^๑ มาตรา ๑๙ ในกรณีที่ต้องเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแต่เพียงบางส่วน เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้

ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ มิฉะนั้นให้ถือว่ารัฐมนตรีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามคำร้องขอของเจ้าของ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๑) สภาพโครงสร้างของตัวอาคาร โดยพิจารณาว่า เมื่อสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนเพียงบางส่วนแล้ว โครงสร้างของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่มีความมั่นคงแข็งแรงหรือไม่ ถ้าปล่อยให้คงอยู่ในสภาพนั้นต่อไปจะก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่

(๒) ประโยชน์ใช้สอย โดยพิจารณาว่า เมื่อสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนไปแต่บางส่วนแล้ว เจ้าของจะยังคงสามารถใช้ประโยชน์ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ตามวัตถุประสงค์เดิมได้หรือไม่

การทางพิเศษฯ เห็นว่า คำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ไม่หมายความว่ารวมไปถึงสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ด้วย เพราะหากนำสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมมาพิจารณาด้วยแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนทุกรายย่อมอ้างได้ว่า เมื่อโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของตนถูกเวนคืนไปบางส่วนแล้ว โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่นั้นได้สูญเสียสภาพทางด้านสถาปัตยกรรมไปแล้ว ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ทุกรายไป ซึ่งไม่น่าจะใช้เจตนารมณ์อันแท้จริงของบทบัญญัติมาตรา ๑๙ และคำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” นี้ ก็ไม่อาจตีความรวมไปถึงกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่เหลืออยู่ ที่จะต้องรื้อถอนออกไปจากที่ดินที่เจ้าของร้องขอให้การทางพิเศษฯ เว้นคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำหรับปัญหาที่ว่า คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งมีความหมายกว้างขวางเพียงไรนั้น การทางพิเศษฯ มีความเห็นว่า มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐^๒ ซึ่งเป็นเรื่องการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้เจ้าหน้าที่เวนคืน...” แต่มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “...ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อ...” แสดงว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้วิธีการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ตามมาตรา ๑๙ แตกต่างไปจากวิธีการเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ตามมาตรา ๒๐ โดยในกรณีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยวิธีการเวนคืนเท่านั้นจะใช้วิธีการจัดซื้อไม่ได้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการเวนคืนไว้ ๒ วิธี คือ (๑) โดยวิธีจัดซื้อหรือการตกลงทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ และ (๒) โดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ขึ้นใช้บังคับ คำว่า “จัดซื้อ” ในมาตรา ๒๐ น่าจะมีความหมายว่า

^๒ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นามตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เป็นการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ดังนั้น คำว่า“เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง จึงน่าจะหมายความว่า การเวนคืนโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับเพียงอย่างเดียว และถึงแม้ว่ามาตรา ๑๙ วรรคสี่ จะบัญญัติให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับด้วย ก็เป็นการบัญญัติให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง คือ กรณีที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคุณแก่ผู้ร้องหรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้บัญญัติให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่งด้วย เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย การทางพิเศษฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว เพื่อการทางพิเศษฯ จะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) สรุปความได้ว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ผู้ถูกเวนคืนรายหนึ่งถูกเวนคืนสนามหน้าบ้านทั้งหมดและตัวบ้านอีกสองเมตร บ้านของผู้ถูกเวนคืนรายนี้เป็นบ้านหลังใหญ่ สวยงาม ราคาประมาณ ๓๐-๔๐ ล้านบาท เจ้าของบ้านได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตัวบ้านที่เหลือด้วย โดยอ้างว่าตัวบ้านส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้นใช้การไม่ได้แล้ว การทางพิเศษฯ มีความเห็นมาถึงแม้ว่าความสวยงามทางสถาปัตยกรรมของตัวบ้านจะหมดไปแล้ว แต่โครงสร้างของตัวบ้านส่วนที่เหลือยังมั่นคงแข็งแรง และยังใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยได้ จึงไม่น่าจะถือว่าตัวบ้านที่เหลืออยู่จากการเวนคืนนี้ใช้การไม่ได้แล้ว เพื่อความถูกต้องแน่นอน การทางพิเศษฯ จึงขอหารือปัญหายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่าการพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนใช้การไม่ได้แล้วหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องไม่จำกัดเฉพาะเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคาร หรือวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อาคารของเจ้าของดังที่การทางพิเศษฯ มีความเห็น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วจะเห็นว่าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่เป็นคนแรกที่จะต้องพิจารณาว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ของตนนั้นยังใช้การได้หรือไม่ ในกรณีที่เจ้าของเห็นว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ของตนใช้การไม่ได้แล้ว และประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เจ้าของก็ต้องแสดงผลต่อเจ้าหน้าที่ว่า ตนไม่สามารถใช้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ได้ต่อไป เพราะเหตุใด และในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่ง

ปลูกสร้างนั้นด้วย เช่น ความไม่สะดวกอันเกิดขึ้นเพราะต้องเปลี่ยนแปลงการใช้สอยตัวอาคาร และความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น เนื่องจากอาคารส่วนที่เหลืออยู่ขัดทิศทางพิเศษ ว่า ความไม่สะดวกหรือความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวนั้นมีมากจนทำให้อาคารนั้นไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของซึ่งอยู่ในฐานะดังกล่าวหรือไม่ อนึ่ง ความหมายของคำว่า “ใช้การไม่ได้แล้ว” ในมาตรา ๑๙ นี้ ไม่จำกัดเฉพาะกรณีของการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างไปบางส่วนเท่านั้น แต่หมายความรวมไปถึงการเวนคืนส่วนประกอบหรือบริเวณของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างด้วย หากการเวนคืนส่วนประกอบหรือบริเวณดังกล่าวทำให้เจ้าของไม่สามารถใช้ประโยชน์โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างตามวัตถุประสงค์เดิมได้ เช่น การเวนคืนบริเวณสนามของโรงเรียนไปทั้งหมด หรือการเวนคืนบริเวณที่ว่างที่ใช้เป็นที่จอดรถของอาคารซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องมีที่จอดรถซึ่งทำให้เจ้าของไม่สามารถใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นโรงเรียนหรือใช้สอยอาคารนั้นตามวัตถุประสงค์เดิมต่อไปได้

สำหรับปัญหาที่ว่า คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง จะหมายความรวมถึงการเจรจาตกลงซื้อขายกับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยตลอดแล้ว พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้คำว่า “เวนคืน” ในความหมายที่จะต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ขึ้นใช้บังคับเท่านั้น แต่ได้ใช้คำว่า “เวนคืน” ในความหมายของการเจรจาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนกับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ด้วย ฉะนั้น คำว่า “เวนคืน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงมีความหมายสองนัย คือ การเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนกับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ และการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับ สำหรับการเวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของประสงค์จะให้เจ้าหน้าที่เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่นอกเขตเวนคืนอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้มาตรการบังคับโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “เวนคืน” ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง จึงหมายความว่า การเจรจาตกลงซื้อขายโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่กับเจ้าของตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มิใช่หมายความว่าเฉพาะการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ขึ้นใช้บังคับตามที่การทางพิเศษ ฯ มีความเห็น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๐๕/๑๓๘๒๙ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่ากรมประชาสัมพันธ์ ได้รับแจ้งจากจังหวัดนครราชสีมาว่า บริษัทเขาใหญ่ภูผาจำกัด เจ้าของโครงการคาซ่า เขาใหญ่ รีสอร์ท ได้ทำการพัฒนาที่ดินบริเวณกิโลเมตรที่ ๑๘.๕ ตัดถนนธนบุรีเพื่อปรับปรุงตกแต่งพื้นที่ในเขตกรรมสิทธิ์ของบริษัท ที่มี น.ส.๓ ก. เนื้อที่ ๑๙๓ ไร่ เป็นที่พักตากอากาศ โดยแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยให้กับผู้สนใจเช่าซื้อ บริเวณด้านในสุดของพื้นที่โครงการติดกับแนวเชิงเขาแม่ม้า บริษัท ได้ยื่นความประสงค์ขอเช่าพื้นที่รัศมีภูเขาความยาว ๘๐๐ เมตร กว้าง ๔๐ เมตร เป็นเนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ บริษัท ได้ทำถนนลูกรังตลอดแนวและปรับปรุงพื้นที่ที่มีการปลูกไม้ยืนต้น ไม้ดอก ไม้ประดับตลอดทั้งจัดทำสวนหย่อมให้สวยงาม เป็นการรักษาสภาพป่าธรรมชาติให้คงไว้และเป็นการป้องกันไฟป่า บริษัท แจ้งว่าจะไม่ทำการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรใดๆ บนที่ดินบริเวณรัศมีภูเขาที่ขอเช่า จังหวัดนครราชสีมาเห็นว่าบริษัท ขอเช่าพื้นที่เพื่อพัฒนาปรับปรุงรัศมีภูเขาแม่ม้าในปริมาณ ๔๐ เมตร เนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ คาดว่าจะไม่มีผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งยังมีการปลูกต้นไม้จำนวนมากเป็นการรักษาสภาพป่าธรรมชาติให้คงไว้

การตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ที่ กรมประชาสัมพันธ์จัดสรรให้สมาชิกนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อสมาชิกนิคมได้รับ น.ค.๓ ตามมาตรา ๑๑ ได้นำไปออก น.ส.๓, น.ส.๓ ก. หรือโฉนดที่ดิน และพ้นจากการบังคับห้ามโอนตามมาตรา ๑๒ แล้ว ได้นำที่ดินไปประกอบกิจการอื่น เช่น รีสอร์ท หรือสถานที่พักตากอากาศ แต่ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดว่าสมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และการดูแลทรัพย์สินของนิคมก็อยู่ในอำนาจของอธิบดีที่จะกำหนดเป็นระเบียบขึ้นได้ตามมาตรา ๑๗ กรมประชาสัมพันธ์จึงขอหารือว่า ในการดำเนินกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเองของผู้มีสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่มีโฉนดที่ดิน น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก. แล้ว จะดำเนินการได้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสัมพันธ์และกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอได้มีโอกาสเข้าถึงครองและมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งต่อไปตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้ที่ได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นไว้เป็นกรณีเฉพาะว่าจะต้องเป็นสมาชิกนิคมที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย ซึ่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมได้ตามมาตรา ๘^๒ และเมื่อได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้โดยครบถ้วนแล้วจึงจะมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๙^๓ และมาตรา ๑๑^๔ แต่ก็ไม่อาจโอนต่อไปให้บุคคลอื่นได้จนกว่าจะพ้นกำหนดห้าปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นตามมาตรา ๑๒^๕ การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเป็นสมาชิกนิคมและกำหนดหน้าที่ ตลอดจนวิธีการทำประโยชน์ก่อนที่จะได้รับสิทธิในที่ดินในเขตนิคมอย่างเคร่งครัดเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องการให้เกิดความแน่ชัดว่าได้มีการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่บุคคลที่เหมาะสม และได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเพื่อเป็นที่ทำกินต่อไปอย่างแท้จริง อันจะทำให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเป็นไปโดยบรรลุผล

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๓ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

^๔ มาตรา ๑๑ ภายในห้าปีนับแต่แห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

^๕ มาตรา ๑๒ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ใดมาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

และเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ดังกล่าว นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสมาชิกนิคมและการเข้าทำประโยชน์ของสมาชิกนิคมแล้วพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้มีการควบคุมการใช้ที่ดินในเขตนิคมเพื่อให้มีการใช้ที่ดินอยู่ภายในของเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมอีกด้วย โดยที่มาตรา ๑๕^๖ ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินในเขตนิคมตามที่ระบุไว้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และมาตรา ๑๗^๗ ได้บัญญัติให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรักษาสภาพนิคมสร้างตนเองโดยกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อมิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ใช้สอยของที่ดินในเขตนิคมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งนิคมขึ้นได้ด้วย ฉะนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ที่ดินในเขตนิคมอยู่ในความควบคุมดูแลของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การใช้ที่ดินอยู่ภายใต้ขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมตลอดเวลาที่ยังคงมีสภาพเป็นนิคมสร้างตนเอง เพราะหากยินยอมให้มีการใช้ที่ดินเพื่อกิจการใดก็ได้ตามอำเภอใจโดยรัฐไม่อาจควบคุมดูแลได้ตั้งแต่ในขณะที่ยังจัดที่ดินไม่เสร็จสิ้นแล้ว สภาพการใช้ที่ดินในเขตนิคมอาจเสียหายไม่มีสภาพเป็นที่ดินที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งอีก ซึ่งทำให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองไม่สามารถบรรลุผลตามหลักการการจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้แม้ว่าสมาชิกนิคมจะได้ทำประโยชน์จนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วหรือได้โอนที่ดินไปให้แก่บุคคลอื่นแล้วก็ตามแต่ถ้าหากที่ดินในเขตนิคมนั้นยังมีได้มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้สันนิษฐานการเป็นนิคมตามมาตรา ๑๙^๘ การควบคุมดูแลที่ดินในเขตนิคมยังคงต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ต่อไป และการใช้ที่ดินในเขตนิคมยังต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์กำหนดตามมาตรา ๑๗ ซึ่งหากมีกรณีใดที่ดินมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ ก็จะต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เสียก่อนด้วย

^๖ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครองปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๗ มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคม ตลอดจนการปกครองนิคมและกิจการอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

^๘ มาตรา ๑๙ เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้วให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีอสังหาริมทรัพย์
ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้น

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๓๐๘๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อโศกนรค์ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๒ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเวนคืนที่ดินเพื่อไว้สำหรับก่อสร้างถนนของกรุงเทพมหานครซึ่งจะสร้างโดยเริ่มจากปลายถนนเอกมัยไปบรรจบและขนานกับทางพิเศษบริเวณถนนพระรามที่ ๙ ด้วย และผลจากการสร้างถนนของกรุงเทพมหานครนี้จะทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือของผู้ถูกเวนคืนมีราคาสูงขึ้นกว่าปกติ เงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนสมควรลดลงไปตามส่วนเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม และเป็นไปตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่มาตรา ๒๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาสูงขึ้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในขณะนี้ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไว้บังคับ กรณีจึงมีปัญหว่าในการเวนคืนเพื่อสร้างถนนของกรุงเทพมหานครนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะนำเอาราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนได้หรือไม่ เพียงใด

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยขอเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นไว้ ๒ ประการ ประการแรก การจ่ายเงินค่าทดแทนจะต้องนำราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนเสียก่อน แล้วจึงจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหลือให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง ประการที่สอง การคำนวณว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือมีราคาสูงขึ้นเพียงใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า แม้ว่าจะไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้น แต่ก็มิได้หมายความว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณี

ที่การเวนคืนทำให้ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แต่อย่างใด ประกอบกับได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจักรเพ็ชรไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการคำนวณราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นไว้ และหน่วยงานอื่น เช่น กรมทางหลวงและกรุงเทพมหานครก็ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่แล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงเห็นสมควรจะนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการคำนวณราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไปพลางก่อนจะได้หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) สรุปความได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ นี้ มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีอื่น กล่าวคือ นอกจากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องใช้ในการก่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์แล้วการทางพิเศษฯ ยังต้องเวนคืนที่ดินเพื่อไว้สำหรับการสร้างถนนของกรุงเทพมหานครขนานไปกับทางพิเศษทั้งสองข้างด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีสำหรับการก่อสร้างถนนขนานไปกับทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ ทั้งสองข้างนั้น จะทำให้ที่ดินที่อยู่ติดกับถนนดังกล่าวซึ่งเป็นที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้น การทางพิเศษฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงเห็นว่าควรจะต้องนำราคาที่สูงขึ้นนี้มาหักออกจากจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้กับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม แต่มาตรา ๒๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืน มีราคาสูงขึ้นหรือลดลงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ใช้บังคับ การทางพิเศษฯ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ใช้บังคับ แต่ในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเจ้าหน้าที่ยังต้องนำเอาราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง โดยเจ้าหน้าที่อาจนำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชรไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาใช้ไปพลางก่อนเนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบ การทางพิเศษฯ จึงขอให้

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ความเห็นของการทางพิเศษฯดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้วมีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการของรัฐเป็นการกระทำซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ถูกเวนคืนและสังคม และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่า ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ได้กระทำไปในการเวนคืนได้ทำให้อสังหาริมทรัพย์ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไว้อย่างชัดเจน เช่น ในมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับประโยชน์มากเกินไปจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือยู่จากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือยู่จากการเวนคืนมีราคาลดลง มาตรา ๒๑^๑ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ จึงบัญญัติอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือยู่มีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ถ้าหากว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๑ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เวลานั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

นั้นทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลืออยู่จากการเวนคืนของผู้ถูกเวนคืนมีราคาลดลง ให้กำหนดค่าทดแทนให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือที่ราคาลดลงนั้นด้วย และการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแต่ในขณะนี้ยังไม่มีตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่จากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเท่าใดคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติรับรองเป็นหลักทั่วไปในการจ่ายเงินค่าทดแทนว่า ถ้าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือมีราคาสูงขึ้นให้นำเอาราคาที่สูงขึ้นนั้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ถ้าการเวนคืนทำให้อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เหลือมีราคาลดลงก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับราคาที่ลดลงนั้นด้วยแต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ ใช้บังคับ ก็ต้องถือว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงเท่าใด

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า โครงสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ ที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยขอหารือนานี้เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน การทางพิเศษฯ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องรีบดำเนินการตามโครงการให้เสร็จไปโดยเร็ว และขณะนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่าสี่ปีแล้ว ถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ใกล้จะสำเร็จแล้ว และอาจนำมาใช้บังคับได้ในระยะเวลาอันใกล้ การทางพิเศษฯ สมควรที่จะรอการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้ จนกว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณดังกล่าวมีผลใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณไม่สามารถทำให้เสร็จได้ในเวลาอันสมควรการทางพิเศษฯ ก็อาจดำเนินการในเรื่องนี้ตามที่การทางพิเศษฯ และส่วนราชการอื่นๆ เคยปฏิบัติมาในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๑ วรรคสี่ใช้บังคับ

ส่วนในประเด็นที่การทางพิเศษฯ เสนอให้นำเอาหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนจากถนนจักรเพ็ชรไปถึงคลองผดุงกรุงเกษม ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาใช้ไปพลางก่อนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้ เพราะพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับหนึ่ง หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมใช้ได้เฉพาะกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานั้น เท่านั้น ไม่อาจนำมาใช้กับการเวนคืนในกรณีอื่นๆ ได้ นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็มี

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา ๒ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๒ อยู่แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ

น้อย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นามตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดย

อนุโลม

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ กับการประกอบกิจการประปา
ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๐๗/๑๑๑๕๘ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการปฏิบัติกิจการเกี่ยวกับการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรมโยธาธิการว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินกิจการประปาในเขตการนิคมอุตสาหกรรมฯ แต่ยังมีได้ดำเนินการขอรับสัมปทานประกอบกิจการประปาจากกระทรวงมหาดไทยให้ถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กรมโยธาธิการจึงได้มีหนังสือขอให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ดำเนินการขอรับสัมปทานให้ถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัตีดังกล่าวแต่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้แย้งว่า การจัดระบบประปาในนิคมอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรมฯ นั้น มิได้ให้บริการน้ำแก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่ได้ให้บริการน้ำเฉพาะกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในเขตการนิคมอุตสาหกรรมฯ เท่านั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะย่อมมีผลยกเว้นกฎหมายทั่วไปอยู่แล้ว จึงสามารถบริการน้ำให้แก่กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในเขตการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการขอรับสัมปทานประกอบกิจการประปาจากกระทรวงมหาดไทยตามนัยข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ในเรื่องนี้ กรมโยธาธิการมีความเห็นว่า การประกอบกิจการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการประกอบกิจการประปาอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งตามข้อเท็จจริงระบบของการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมฯ นั้น ประกอบด้วยโรงกรองน้ำถึงตกตะกอนและถังน้ำใส จำหน่ายน้ำประปาให้แก่ผู้ใช้ด้วยระบบเส้นท่อและติดตั้งมาตรวัดน้ำด้วย และเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสม เพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนการจัดให้มีประปาในการนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นเพียงเพื่อให้บริการและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น มิใช่เป็นกฎหมายให้ประกอบกิจการประปาได้

โดยเฉพาะ ดังนั้น การประปาของการนิคมอุตสาหกรรมก็เช่นเดียวกับการจัดทำกิจการประปาของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการประปาของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งการประกอบกิจการประปาของเทศบาลและสุขาภิบาลดังกล่าวก็ได้ขอสัมปทานประกอบกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยแล้ว

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการ จึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมโยธาธิการดังกล่าวถูกต้องตามเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๖ (๑) และ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้การนิคมอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม^๒ และปรับปรุงที่ดินนั้น เพื่อให้บริการตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม^๓ โดยรวมถึง

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบอุตสาหกรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบอุตสาหกรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

การจัดให้มีการประปาด้วย ซึ่งในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มาตรา ๑๐ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจทำการสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้างและบำรุงรักษาส่งอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม และมาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็บัญญัติให้การนิคมอุตสาหกรรมมี อำนาจกำหนดค่าบำรุงรักษาส่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนค่าบริการต่าง ๆ ในนิคม อุตสาหกรรมได้ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ประปาของการนิคมอุตสาหกรรมนั้น เป็นการจัดสงวนให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตนิคม อุตสาหกรรม เพื่อให้เขตนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะให้มีการ ประกอบกิจการอุตสาหกรรมในเขตนั้นต่อไปได้ อันเป็นความประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ โดยมีใช่เป็นการจัดสงวนเพื่อการอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนทั่วไป และในการดำเนินการ ดังกล่าวพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้การ นิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจกระทำการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปาได้ทุกประการ ตั้งแต่การ ก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการเก็บค่าบริการ การดำเนินการประปาของการนิคม อุตสาหกรรม จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษให้การนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้ จัดทำในเขตนิคมอุตสาหกรรม และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ กิจการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมจึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วย กิจการดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้แล้วตามนัยข้อ ๖^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ การนิคมอุตสาหกรรมจึงสามารถดำเนินการประปาในเขตนิคม

^๔ มาตรา ๑๐ ให้ ก.นอ.มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) การสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาส่งอำนวยความสะดวก และ ให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือต่อเนื่องกับผู้ประกอบ อุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๒ ให้ ก.นอ.กำหนดค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์และค่า บำรุงรักษาส่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรมในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้ เพียงพอสำหรับการ ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นในการดำเนินการของ ก.นอ. รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา โบนัส และกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว

(๒) การชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้เกินจำนวนที่จัดสรรไว้ เป็นค่าเสื่อม ราคาและสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สินใหม่แทนทรัพย์สินเดิม

(๓) การจัดให้มีเงินสำรองและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุน

^๖ ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การ ประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

อุตสาหกรรมฯ ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ ๓^๗ และข้อ ๔^๘ แห่งประกาศ
ของคณะปฏิวัติดังกล่าวอีกแต่อย่างไร

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕

^๗ ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การประปา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับ
อนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗.๐๒/๓๑๖๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ที่ประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองพื้นที่โดยรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และบริเวณสองข้างทางถนนธนรัชต์ จังหวัดนครราชสีมา ได้มีมติให้ป่าไม้เขตนครราชสีมารายงานกรมป่าไม้เพื่อขอให้กรมป่าไม้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งราษฎรใช้ ส.ค.๑ เป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังมีรายละเอียดความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

๑. สำนักงานที่ดินอำเภอปากช่อง ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับสวนป่าของหน่วยปรับปรุงต้นน้ำมูล หน่วยที่ ๑ (ลำตะคอง) แปลงปลูกปี ๒๕๑๓ ซึ่งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรป่าเขาใหญ่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ เนื้อที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๐

๒. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๐ อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ โดยแบ่งพื้นที่ป่าเขาใหญ่ออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติเนื้อที่ ๓,๗๒๙ ไร่ อีกส่วนหนึ่งมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ ๓๓,๘๙๖ ไร่

๓. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการและยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๕^๑ ในท้องที่นั้น

๔. สภาพพื้นที่ที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ยังคงมีไม้ปลูกขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นและปรากฏให้เห็นแนวทางตรวจการเป็นแปลง ๆ อย่างเด่นชัดในระวางรูปถ่ายทางอากาศ

๕. เจ้าหน้าที่ฝ่ายที่ดินเห็นว่า การออก น.ส.๓ ก. ของอำเภอปากช่อง ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย เนื่องจากทางอำเภอได้ส่งระวางรูปถ่ายทางอากาศให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ชี้แจงแนวเขตป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้วัดด้วยการพิสูจน์ที่ดินเพื่อ

^๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ และ
ระวางรูปถ่ายทางอากาศแผนที่ ๑๖๐ ที่ใช้ในการออก น.ส.๓ นั้น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ผู้ตรวจสอบมิได้
เขียนว่าเป็นเขตป่าไม้จึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการตรวจสอบตามข้อตกลง ข้อ ๕^๒

๖. เจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้เห็นว่า พื้นที่ที่อำเภอปากช่องนำไปออกน.ส.๓ นั้น เป็น
สวนป่าของกรมป่าไม้ อยู่ในเขตป่าเขาใหญ่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน
๒๕๐๖ ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๐ มอบให้กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์รับไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม
แต่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่นั้น จึงยังถือว่าเป็นป่าตามกฎหมาย
ว่าด้วยป่าไม้ การออกน.ส.๓ หรือโฉนดที่ดินต้องปฏิบัติตามข้อตกลง ข้อ ๕

กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความกรณีดังกล่าวที่ผู้แทนกรมป่า
ไม้กับผู้แทนกรมที่ดินมีความเห็นแตกต่างกันเพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงานดังนี้

๑. พื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ กำหนดให้เป็น
ป่าไม้ถาวรของชาติ ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิมโดยมอบให้
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม แต่ยังไม่มีการออกกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่นั้น จะถือว่าพื้นที่นั้น
ยังคงเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือไม่การออก น.ส.๓ หรือโฉนดที่ดินจะต้องปฏิบัติ
ตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ หรือกรมที่ดินกับ ส.ป.ก.หรือไม่

๒. ในกรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินตามเอกสาร ส.ค.๑ ปลอมให้พื้นที่รกร้างว่าง
เปล่าจนเจ้าหน้าที่ป่าไม้ปลูกสวนป่าขึ้นเต็มพื้นที่มาเป็นเวลานานนับสิบปีโดยเจ้าของที่ดินมิได้โต้แย้ง
สิทธิครอบครองภายในกำหนดอายุความ จะถือว่าผู้ครอบครองที่ดินเดิมหมดสิทธิการ
ครอบครอง หรือไม่

^๒ ข้อ ๕ การดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะ
รายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลง
วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๖ ในเขตป่าไม้ ซึ่งมีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือใบจอง หรือใบเหี้ยบย่ำ
หรือตราจอง ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) การออกโฉนดที่ดิน ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ประกอบด้วยป่า
ไม้จังหวัดหรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้แทนนายอำเภอท้องที่หรือผู้แทน และกรรมการอื่นตามที่
เห็นสมควร ร่วมกันออกไปตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินแล้วสรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการ
จังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงไร

(๒) การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า
ประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่
บริหารงานที่ดินอำเภอปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร ร่วมกันออกไป
ตรวจสอบพิสูจน์ที่ดินแล้วสรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเสนอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า
ประจำกิ่งอำเภอ ว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองที่ดินที่เป็นปัญหาตามที่หารือนี้ไม่สามารถรับฟังเป็นยุติได้ว่าการครอบครองเริ่มตั้งแต่เมื่อใด เนื่องจากหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ตามมาตรา^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ของที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหาเลือนรางไม่ชัดเจน และประกอบกับทะเบียนครอบครองที่ดินที่สำนักงานที่ดินอำเภอแห่งท้องที่หายไป จึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่า ส.ค.๑ที่ผู้ขอออก น.ส.๓ นำมาแสดง เป็น ส.ค.๑ สำหรับที่ดินนั้น หรือไม่ และการครอบครองที่ดินเริ่มตั้งแต่เมื่อใดและได้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่อีกทั้งผู้ขอออก น.ส.๓ ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยต่อเนื่องตลอดมาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับภาพถ่ายทางอากาศ ระยะเวลาที่ ๑๖๐ ที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เสนอเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า สภาพของที่ดินบริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นที่ราบเชิงเขาใหญ่ นั้น มีลักษณะเป็นสวนป่า เพราะปรากฏแนวกันไฟในพื้นที่ปลูกป่าแต่ละแปลงชัดเจน ทั้งนี้จะมีต้นไม้ขึ้นหนาแน่นพอสมควรด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ตามข้อหารือข้อ ๑. นั้น เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ส่วนหนึ่งของป่าไม้ถาวรของชาติเขาใหญ่ที่แบ่งให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พื้นที่ป่าเขาใหญ่บริเวณดังกล่าวก็ยังเป็นเขตป่าไม้ถาวรตามสภาพเดิม การออก น.ส.๓ หรือโฉนดที่ดินจะต้องปฏิบัติตามข้อ ๕^๔ ของบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ ว่าด้วยการพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้มีหลักฐานการแจ้งการ

^๓ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

ครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) จึงจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น และหากได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ตลอดมาย่อมเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามมาตรา ๕๘^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๕๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ถ่าเป็นการครอบครองที่ดินภายหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมเป็นการครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น แม้จะได้ครอบครองและทำประโยชน์ตลอดมา พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายให้ได้ หากมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ย่อมเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนเสียได้ตามมาตรา ๖๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

^๕ มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจังหวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจังหวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจจังหวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

^๖ มาตรา ๕๘ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๗ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นพนักงาน

๒. ในกรณีของผู้ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ไว้แล้ว หากต่อมาได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน การครอบครองย่อมสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๗๗^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือหากว่าผู้ครอบครองมิได้ทอดทิ้งแต่ถูกแย่งการครอบครองแล้วมิได้เรียกคืนการครอบครองภายใน ๑ ปี ตามมาตรา ๑๓๗๕^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิครอบครองย่อมสิ้นสุดลงเช่นเดียวกันในกรณีที่หาเรื่องนี้ ปรากฏว่า กรมป่าไม้ได้เข้าปลูกสวนป่าในที่ดินที่เป็นปัญหานี้มาถึงสิบกว่าปีแล้ว ผู้แจ้งการครอบครองไม่มีสิทธิขอออก น.ส.๓ โดยอ้าง ส.ค.๑ ในที่ดินนั้นได้อีก

เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก่ไขหรือออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก่ไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับทราบให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

^๔ มาตรา ๑๓๗๗ ถ้าผู้ครอบครองสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไปไซ้การครอบครองย่อมสิ้นสุดลง

ถ้าเหตุอันมีสภาพเป็นเหตุชั่วคราวมีมาขัดขวางมิให้ผู้ครอบครองยึดถือทรัพย์สินไซ้ ท่านว่าการครอบครองไม่สิ้นสุดลง

^๕ มาตรา ๑๓๗๕ ถ้าผู้ครอบครองถูกแย่งการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายไซ้ ท่านว่าผู้ครอบครองมีสิทธิจะได้คืนซึ่งการครอบครอง เว้นแต่อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดีกว่าซึ่งจะเป็นเหตุให้เรียกคืนจากผู้ครอบครองได้

การฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้น ท่านว่าต้องฟ้องภายในปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ถูกระงับการครอบครอง

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ
ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗/๑๒/๒๒๗๑๑ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีมาตรการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการในปีงบประมาณ ๒๕๓๕ – ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลกระทบต่อกรมที่ดินในด้านอัตรากำลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่างรังวัด เนื่องจากขณะนี้ปริมาณงานรังวัดเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนช่างรังวัดที่มีอยู่ ทำให้มีงานรังวัดค้างมาก สำนักงานที่ดินบางแห่งมีระยะเวลาดำรงวัดนานถึง ๔ ปี ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมที่ดินจึงได้พิจารณาหาแนวทางและวิธีการแก้ไขโดยในระยะสั้นได้จัดทำโครงการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนช่วยงานรังวัดในสำนักงานที่ดินขึ้นและจะแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ในเรื่องนี้มีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการแต่งตั้งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”^๒ ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้ถ้อยคำว่า “...และ พนักงานอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง...” แล้ว รัฐมนตรีจึงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะจากผู้เป็นข้าราชการและเป็นพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น เช่น พนักงานของการเคหะแห่งชาติ กรมทางหลวง และกรมชลประทาน เท่านั้น

^๑ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จากบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการได้ เช่น ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้นเนื่องจากตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมที่ดินได้จัดทำโครงการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนช่วยงานรังวัดในสำนักงานที่ดินขึ้น และโครงการดังกล่าวได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังแล้ว และกรมที่ดินก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนตามโครงการดังกล่าวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งช่างรังวัดตั้งแต่สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๓๔ เป็นต้นมาแต่ขณะนี้เกิดสงสัยว่าการที่ดำเนินมามีความถูกต้องตามกฎหมายที่จะปฏิบัติต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า บุคคลซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือเป็นเจ้าพนักงานซึ่งบทยกเว้นต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายนี้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้วประเภทหนึ่ง กับ “พนักงานอื่น” ซึ่งรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้อีกประเภทหนึ่ง สำหรับกรณีของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้โดยเจาะจงว่ารัฐมนตรีจะต้องพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็น “พนักงาน” อยู่แล้วเท่านั้น ซึ่ง “พนักงาน” นี้ย่อมได้แก่บุคลากรของรัฐตามพันธะในกฎหมายหรือสัญญาทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการได้อยู่ในตำแหน่งและได้รับประโยชน์ตอบแทนอยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐโดยตรง เมื่อการได้รับประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของรัฐ บุคคลเหล่านี้จึงมีความซื่อตรงต่อรัฐมากกว่าเอกชนธรรมดาทั่วไป แต่เดิมบุคลากรของรัฐมีแต่ข้าราชการ แต่ในขณะนี้ระบบบุคลากรของรัฐมีการขยายตัวซับซ้อนมากขึ้น โดยเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างของรัฐก็มี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ตาม แม้ว่าจะระบบสิทธิประโยชน์และการลงโทษอันส่งผลต่อความซื่อตรงต่อรัฐจะแตกต่างกันบ้างระหว่างข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประจำของทางราชการ และลูกจ้างชั่วคราวของทางราชการก็ตาม แต่มันก็เป็น “พนักงาน” เหมือนกัน ส่วนการจะแต่งตั้งให้บุคลากรประเภทใดมีหน้าที่เช่นใดและสมควรไว้วางใจได้เพียงใด ย่อมต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระดับและลักษณะของงานที่จะให้รับผิดชอบ และผู้แต่งตั้งจะต้องรับผิดชอบหากเกิดผลเสียขึ้นดังนั้น เมื่อโครงการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนช่วยงานรังวัดได้เสนอขึ้นโดยกรมที่ดิน และได้รับการ

กลับครองจากระดับสูงจนได้รับอนุมัติและได้รับงบประมาณจัดจ้างไปแล้วเช่นนี้ บุคคลซึ่งจัดจ้างไว้เป็นลูกจ้างชั่วคราวตามโครงการนั้นจึงมีฐานะเป็น “พนักงาน” แล้ว การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจะแต่งตั้งให้พนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติการรังวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นการที่อาจกระทำได้ตามกฎหมาย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การคิดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการโอนขายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ปกปิด ที่ มท ๐๖๑๒/๒๑๐๘ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๓๕ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยกรมที่ดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง กรณี นายทองเจือ พรหมศิริ ได้ขอจดทะเบียนขายที่ดินโฉนด เลขที่ ๑๔๐๕, ๑๔๐๘, ๑๔๐๙ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา รวมสามโฉนด และขอจดทะเบียนกรรมสิทธิ์รวม (มีค่าตอบแทน) โฉนดเลขที่ ๖๗๔๘ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่บริษัท อี เอส เอส ดับบลิว ไอ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด และนางชุ่นสายสินะวัฒน์ ได้ขอจดทะเบียนขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๗๐๘ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่บริษัท อี เอส เอส ดับบลิว ไอ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด โดยหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมค่าภาษีเงินได้และค่าอากรแสตมป์

ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ฯ ปรากฏว่า นายทองเจือ ฯ ได้ตกลงจะซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๗๐๘ ของนางชุ่น ฯ โดยวางเงินมัดจำไว้ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๐ นายทองเจือ ฯ ได้ทำสัญญาจะขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๐๕, ๑๔๐๘, ๑๔๐๙, ๖๗๔๘ และ ๗๗๐๘ (ของนางชุ่น ฯ) ให้แก่ นายสมชัย วนาศรีสันต์ เป็นเงิน ๕,๗๙๐,๐๕๐ บาท และในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๐ นายสมชัย ฯ ได้ทำสัญญาจะขายที่ดินทั้ง ๕ แปลงดังกล่าว ให้แก่นายเกรียงไกร ปาลวัฒน์วิไชย เป็นเงิน ๙,๙๒๕,๘๐๐ บาท แต่นายทองเจือ ฯ ได้ทำสัญญาจะขายที่ดินทั้ง ๕ แปลงให้แก่นายเกรียงไกร ฯ เป็นเงิน ๕,๗๙๐,๐๕๐ บาท อีกด้วย ต่อมาในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๐ นายเกรียงไกร ฯ ได้ทำสัญญาจะขายที่ดินทั้ง ๕ แปลงให้แก่บริษัท อี เอส เอส ดับบลิว ไอ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นเงิน ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท และเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ นายเกรียงไกร ฯ ได้ติดต่อดำเนินการให้นายทองเจือ ฯ จดทะเบียนขายที่ดินโฉนด เลขที่ ๑๔๐๕, ๑๔๐๘, ๑๔๐๙ รวมสามโฉนด ให้แก่บริษัท ฯ ในราคา ๙๔๑,๕๓๕ บาท จดทะเบียนกรรมสิทธิ์รวมให้บริษัท ฯ ถือกรรมสิทธิ์ จำนวน ๒,๓๗๐ ส่วน ใน ๓,๘๒๐ ส่วน ในโฉนดเลขที่ ๖๗๔๘ โดยมีค่าตอบแทนเป็นเงิน ๑๐๖,๖๕๐ บาท และให้นางชุ่น ฯ จดทะเบียนขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๗๐๘ ให้แก่บริษัท ฯ ในราคา ๔๓๙,๓๓๕ บาท รวมเป็นเงินที่ได้มีการจดทะเบียนโอนให้แก่บริษัท ฯ ทั้ง ๕ แปลง เพียง ๑,๔๘๗,๕๒๐ บาท แต่สูงกว่าราคาประเมินของทางราชการ บริษัท ฯ ผู้ซื้อได้ให้ถ้อยคำว่าได้ซื้อที่ดินทั้ง ๕ แปลง เป็นเงิน ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท โดยชำระเงินให้แก่นายเกรียงไกร ฯ ส่วนนายทองเจือ ฯ ได้ให้ถ้อยคำว่าได้รับเงินค่าที่ดินรวมกันทั้ง ๕ แปลงเพียง ๕,๗๙๐,๐๕๐ บาท (รวมที่ดินของนางชุ่น ฯ ด้วย) และนายทองเจือ ฯ ยินยอมเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากรเพิ่มเติม โดยคิดจากราคาที่ดิน

๕,๗๙๐,๐๕๐ บาท และคณะกรรมการ ฯ เห็นว่า เพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากกรณีดังกล่าวโดยเร็ว เห็นควรที่ทางราชการจะเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมและค่าภาษีอากรเพิ่มเติมจากราคาทุนทรัพย์ ๕,๗๙๐,๐๕๐ บาท

เรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ผู้ทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ในขณะทำสัญญาก็ได้ เพราะสาระสำคัญที่เป็นวัตถุประสงค์ของการซื้อขายก็คือให้ผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์ไปโดยชำระราคาตามที่ตกลง หากผู้ขายสามารถจัดการให้ผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์โดยชำระราคาตามที่ตกลงกันได้ สัญญาจะซื้อขายก็ใช้ได้ แม้นายทองเจ็ชฯ จะบอกเลิกสัญญาจะขายที่ดินกับคนอื่น และตกลงขายให้แก่ นายเกรียงไกรฯ ในราคา ๕,๗๙๐,๐๕๐ บาท ซึ่งตามหลักฐานนายเกรียงไกรฯ ก็ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวกับบริษัทฯ เป็นเงิน ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท แม้จะฟังข้อเท็จจริงตามที่นายทองเจ็ชฯ กล่าวอ้าง ก็ต้องถือว่าการซื้อขายที่ดินรายนี้ ฝ่ายผู้ขายประกอบด้วยนายทองเจ็ชฯ นางซุ่นฯ เจ้าของที่ดินและนายเกรียงไกรฯ ผู้ติดต่อ ตกลงขายที่ดินให้กับบริษัทฯ ในราคา ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท ทั้งนายกิตติ กษิตินนท์ กรรมการบริษัทฯ ผู้ซื้อได้ให้ถ้อยคำว่าได้จ่ายเงินค่าซื้อที่ดินให้แก่ นายเกรียงไกรฯ เป็นเงิน ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท จากข้อเท็จจริงนี้ ย่อมฟังเป็นยุติว่าการซื้อขายที่ดินรายนี้ได้ซื้อขายกันในราคา ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท ส่วนฝ่ายผู้ขายซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินจะได้เงินไปเท่าใดนั้น เป็นคนละเรื่องกับราคาขาย ดังนั้น ทุนทรัพย์ที่จะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีเงินได้ในการจดทะเบียนขายที่ดินรายนี้ จึงต้องเรียกเก็บในจำนวนทุนทรัพย์ ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การซื้อขายที่ดินทั้ง ๕ แปลงดังกล่าว ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ซื้อมิได้ตกลงราคาซื้อขายที่ดินกันโดยตรง แต่ได้มีการติดต่อผ่านคนกลางเป็นทอดๆ ไป ดังนั้น ราคาที่ดินตามสัญญาจะซื้อขายที่ดินระหว่างนายเกรียงไกรฯ กับบริษัทฯ จำนวน ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท จึงมิใช่ราคาซื้อขายที่แท้จริงอันจะนำมาใช้ในการคำนวณเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับนายสมชัยฯ และนายเกรียงไกรฯ มิใช่คู่สัญญาในการทำนิติกรรมซื้อขายที่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหากเป็นแต่เพียงคู่สัญญาตามสัญญาจะขายหรือจะซื้อทรัพย์สินตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ วรรคสอง^๑ เท่านั้น ประกอบกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นเรื่องเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับ

^๑ มาตรา ๔๕๖ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ทรัพย์สินนั้นเป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

อนึ่ง สัญญาจะขายหรือจะซื้อทรัพย์สินอย่างใด ๆ ดังว่ามานี้ก็ดี คำมั่นในการซื้อขายทรัพย์สินเช่นว่านั้นก็ดี ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบหรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ ท่านให้ใช้บังคับถึงสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคาห้าร้อยบาท หรือกว่านั้นขึ้นไปด้วย

การให้บริการที่รัฐได้จัดให้มีขึ้น เมื่อบุคคลทั้งสองมิได้มาขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว เช่นนี้ ก็ไม่มีเหตุที่จะเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากบุคคลทั้งสอง ดังนั้น การกำหนดทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมควรกำหนดจากราคาที่เจ้าของที่ดินได้ตกลงขาย และได้รับเงินที่แท้จริงเท่านั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้รัฐได้รับความเสียหาย เพื่อความเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณา เรื่องดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย แล้ว เห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินรวมห้าแปลงว่า จะเรียกเก็บจากทุนทรัพย์ที่ซื้อขายจำนวนเงิน ๕,๗๘๐,๐๕๐ บาท หรือ ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ทำกันเสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น คือ มาตรา ๑๐๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนมีการแก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติว่าเมื่อมีผู้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งแสดงจำนวนทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียม ให้ผู้ขอแสดงราคาทรัพย์ตามความจริง และในกรณีนี้เมื่อกรมที่ดินได้รวบรวมพยานหลักฐานแล้วปรากฏว่า นายทองเจือ พรหมศิริ และนางชุ่น สายสินะวัฒน์ ได้ขอจดทะเบียนโอนที่ดินจำนวนห้าแปลงให้แก่บริษัท อี เอส เอส ดับบลิว ไอ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด โดยนายกิตติ กษิตินนท์ กรรมการบริษัท ผู้ซึ่งได้ให้ถ้อยคำว่าได้จ่ายเงินค่าซื้อที่ดินจำนวนห้าแปลงดังกล่าว เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท จึงต้องถือว่าจำนวนทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินทั้งห้าแปลงนี้ คือ ๑๑,๕๖๙,๖๐๐ บาท เพราะเป็นจำนวนทุนทรัพย์ที่มีการซื้อขายกันจริงและเป็นราคาทรัพย์ตามราคาตลาดในขณะนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุพารัตน

(นายอัคราทร จุพารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕

^๒ มาตรา ๑๐๔ เมื่อมีผู้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งแสดงจำนวนทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียม ให้ผู้ขอแสดงราคาทรัพย์ตามความจริง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดจำนวนราคาทรัพย์ตามราคาตลาดในขณะนั้น และให้มีอำนาจสอบสวนพยานหรือหลักฐานประกอบการพิจารณาได้

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรมโยธาธิการ ได้มีหนังสือ ที่ ๐๘๑๘/๑๑๕๖๙ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๕ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้หารือคณะกรรมการควบคุมอาคารเกี่ยวกับกรณีที่นางสาววิไล หันหาบุญ ได้อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น (สำนักงานเขตหนองแขม) ที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นางสาววิไลฯ ก่อสร้างอาคารตึกสามชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อให้เป็นอาคารพาณิชย์และพักอาศัยคร่อมลงในที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๓๗๗ เลขที่ดิน ๑๘๙ แขวงหลักสอง เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร (โดยอาคารดังกล่าวจะก่อสร้างยกพื้นอาคารให้สูงจากพื้นถนนถึงใต้ถุนคานสูง ๕.๐๐ เมตร และกว้าง ๘.๐๐ เมตร ลีกลดความยาวของที่ดินเพื่อใช้เป็นทางผ่านเข้า-ออกได้) เนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้ได้มีบันทึกข้อตกลงเรื่องการจำยอมบางส่วนเพื่อใช้เป็นทางเดินและยานพาหนะผ่านเข้า-ออกของที่ดินที่อยู่ด้านในจำนวน ๙ แปลง และผู้ขออนุญาตไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสามยทรัพย์ (เจ้าของที่ดินที่อยู่ด้านใน) อีกทั้งเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดยไปหรือเสื่อมความสะดวก ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้หารือว่า การอ้างเหตุผลดังกล่าวซึ่งเป็นการพิจารณาตามกฎหมายอื่น อันไม่ใช่กฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเป็นการถูกต้องหรือไม่ คณะกรรมการควบคุมอาคารได้ประชุมพิจารณาเรื่องหารือนี้ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ....” แล้วมีปัญหาใครขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ที่ดินบริเวณที่มีบันทึกข้อตกลง เรื่อง การจำยอมบางส่วนเพื่อใช้เป็นทางเดินและยานพาหนะผ่านเข้า-ออก เมื่อจะทำการปลูกสร้างอาคารคร่อมลงในที่ดินดังกล่าวแต่ยังสามารถใช้เป็นทางเดินและยานพาหนะผ่านเข้า-ออก จะถือว่าเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดยไปหรือเสื่อมความสะดวกไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

๒. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจะนำมาเป็นเหตุในการอ้างไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่

๓. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะหมายความว่ารวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้วเห็นว่า

๑. ที่ดินบริเวณที่มีบันทึกข้อตกลง เรื่อง การจำยอมบางส่วนเพื่อใช้เป็นทางเดินและยานพาหนะผ่านเข้า-ออกของเจ้าของสามยทรัพย์ (เจ้าของที่ดินที่อยู่ภายใน ๙ แปลง) เมื่อจะทำการปลูกสร้างอาคารตึกสามชั้นโดยยกพื้นอาคารให้สูงจากพื้นถนนถึงใต้ถ้อยคา ๕.๐๐ เมตร และกว้าง ๘.๐๐ เมตร ลีกลอดความยาวที่ดิน แต่ยังสามารถใช้เป็นทางเดินและยานพาหนะผ่านเข้า-ออกได้จะถือเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการทำให้การใช้ประโยชน์ในการจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกไปหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งเป็นปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๗ (๑) (ข)^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจะนำมาเป็นเหตุในการอ้างไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติทั้งหลายของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นแล้ว อาทิมตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ประกอบกับมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง^๓ แห่ง

^๑ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๒ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และบุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมไม่ได้ หรือตามมาตรา ๕๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ยังกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ หรือตามมาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็กำหนดห้ามมิให้มีการปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นๆ ในเขตเดินสายไฟฟ้า หรือตามข้อ ๒๙^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ หรือตามพระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น มาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัย

^๓ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๙ ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา ๕๘ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ยืนต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการให้อนุญาตตามมาตรานี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้

^๕ มาตรา ๓๒ ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น ปลูกต้นไม้ หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น ต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ให้ กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลาย หรือตัดฟันตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

^๖ ข้อ ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นหรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสายหรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ ให้ขออนุญาตและทำความตกลงกับ กทพ. เสียก่อนจึงจะกระทำการนั้นได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ในเขต ลักษณะของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้นำข้อ ๒๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๗ มาตรา ๕ เมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณเขตปลอดภัยไว้แล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างลงในบริเวณเขตปลอดภัย หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้ว หรือเพาะปลูกต้นไม้ซึ่งอาจเป็นภัย หรือยกย้ายต้นไม้ที่ปลูกไว้แล้วอันมีสภาพเป็นอันตรายถึงชีวิต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกระทรวงกลาโหม และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตด้วย

ในราชการทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างลงในบริเวณเขตปลอดภัย ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๓ ทวิ (๑)^๘ ก็ได้บัญญัติให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งข้อห้ามข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารนี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบด้วย และมาตรา ๓๙ ทวิ (๑) (จ)^๙ ก็ได้กำหนดให้ผู้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต้องแจ้งให้พนักงานท้องถิ่นทราบตามที่กฎหมายกำหนด และต้องมีหนังสือรับรองของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารนั้น ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ จะเห็นได้ว่ากฎหมายต่างๆ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในบริเวณที่มีกฎหมายนั้นๆ กำหนด ซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อาจนำกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาพิจารณาประกอบด้วย

ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงอ้างกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอันมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังที่กล่าวถึงข้างต้น มาเป็นเหตุในการไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๒๕ แห่ง

^๘ มาตรา ๑๓ ทวิ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งข้อห้ามข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือการดำเนินการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตาม (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงานแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

๓. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในมาตรา ๔๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะหมายความว่ารวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่บทบัญญัติในชั้นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร แต่กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจบังคับการฝ่ายเดียวของรัฐตามกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๑} หรือพระราชบัญญัติการผังเมือง^{๑๒} หรือกฎหมายมหาชนอื่นๆ อันมีวัตถุประสงค์ใน

^{๑๑} มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจตาม (๑)

^{๑๑} หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^{๑๒} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งลักษณะความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของ

การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวย่อมใช้อำนาจบังคับการได้เองโดยมิต้องนำคดีไปสู่ศาลก่อน กรณีมิใช่เรื่องการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้อำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิระหว่างบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งหากมีข้อโต้แย้งกันแล้วผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยตามสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลในฐานะเอกชนมีอยู่ต่อกันตามขั้นตอนปกติ ดังนั้น กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงมิได้หมายความว่ารวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะในส่วนที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๕

ประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

เรื่องเสรีที่ ๖๑๔/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมาย (กรณีพื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลของบริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นสิ่งล่วงล้ำตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๕/๙๗๘๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมเจ้าท่าว่า ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณากำหนดนโยบายกรณีบริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้สร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ คือ ถมทะเลหน้าที่ดินของบริษัทฯ โดยมีได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า และต่อมาจังหวัดระยองได้ยื่นคำร้องขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อกรมเจ้าท่า โดยยอมเข้ารับผิดชอบและเป็นเจ้าของเรื่องในกรณีที่บริษัทฯ ได้ถมทะเลไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อที่กรมเจ้าท่าจะได้ดำเนินการต่อไป ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้สรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ถมทะเลโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บริเวณหน้าที่ดินของบริษัทฯ ตามโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง คิดเป็นพื้นที่ทั้งหมด ๑๖-๑-๐.๒๘ ไร่ ต่อมากรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยได้เปรียบเทียบปรับเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท และได้ออกคำสั่งให้บริษัทฯ ทำการรื้อถอนให้กลับคงสภาพเดิม พร้อมทั้งได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบริษัทฯ ต่อไป

๒. กรณีการถมทะเลโดยมิได้รับอนุญาตตามปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งสำนักงาน ป.ป.ป.ว่า บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด มีความยินดีที่จะมอบที่ดินซึ่งบริษัทฯ ได้ถมทะเลไปแล้ว และอ้างว่าเป็นที่ออกขายทะเลติดกับที่ดินของบริษัทฯ พร้อมทั้งสวนและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ให้เป็นสาธารณสมบัติของจังหวัดระยอง โดยบริษัทฯ จะขอเช่าเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี ต่อมา สำนักงาน ป.ป.ป.ได้มีหนังสือแจ้งจังหวัดระยองว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีมติว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พร้อมทั้งแจ้งให้จังหวัดระยองดำเนินการไปตามกฎหมาย

๓. สืบเนื่องจากข้อ ๒. จังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งกรมเจ้าท่าว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดระยองมีความประสงค์ที่จะอนุรักษ์สวนดังกล่าว โดยขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ กรมเจ้าท่าจะขัดข้องหรือไม่ และจังหวัดระยองต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า พื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลของบริษัทชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ดังกล่าว เป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.มีความเห็น จึงใคร่ขอหารือว่า ความเห็นของกระทรวงคมนาคมถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) ผู้แทนจังหวัดระยอง และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ป.ป.ป.) ประกอบด้วยแล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ว่า ในการสอบสวนเรื่องราวตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับการลักลอบดูดทรายในท้องที่ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ของสำนักงาน ป.ป.ป.มีกรณีเกี่ยวพันถึงการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เนื้อที่จำนวน ๑๑๐ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ตารางวา ว่า มีการออกเอกสารสิทธิตามโฉนดดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตามทางสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป.ได้ความว่า โฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยอาศัยหลักฐานเดิม ได้แก่ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๑ ซึ่งออกให้แก่นายเจือ เพ็ญภาคกุล เนื้อที่ ๔๘ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา และ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๒ ออกให้นายปราชญ์เปื้อง เพ็ญภาคกุล เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๐ เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๑๐ ตารางวา และต่อมานายเจือ และนายปราชญ์เปื้องฯ ได้ขายที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวให้แก่นายพิพัฒน์ ตรีระพงษ์ และนายพิพัฒน์ฯ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงโดยมีเนื้อที่ขอออกโฉนดรวม ๙๒ ไร่ ๒ งาน ๗๐ ตารางวา แต่เมื่อโยงยึดหลักเขตและเนื้อที่ด้วยพิกัดฉากของเจ้าหน้าที่รังวัดได้เนื้อที่ ๑๑๐ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ตารางวา กรมที่ดินจึงได้ออกโฉนดให้ตามเนื้อที่ที่รังวัดได้

สำนักงาน ป.ป.ป.ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของ น.ส.๓ ก.ทั้งสองแปลงซึ่งเป็นที่มาของโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๙๗ ดังกล่าว ได้ข้อเท็จจริงว่า

(๑) ที่ดินตาม น.ส.๓ ก.เลขที่ ๒๑๑ ซึ่งออกให้แก่นายเจือ เพ็ญภาคกุล เนื้อที่ ๔๘ ไร่ นั้น เป็นที่ดินที่นายจั่น สุวรรณโชติ ได้แจ้งการครอบครองไว้เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๙๘ เนื้อที่ตาม ส.ค.๑ เลขที่ ๒๙๘ ระบุเนื้อที่ ๔๒ ไร่ ๑๕ ตารางวา แต่ในทางสอบสวนได้ความจากการให้ถ้อยคำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (ตามคำให้การของนางต้อย เขยชื่น บุตรของนายจั่นฯ รวมทั้งจากคำให้การของกำนันตำบลกร่ำ และอดีตกำนันตำบลกร่ำซึ่งเป็นหลานของนายจั่นฯ) ได้ข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันว่า นายจั่นฯ ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวโดย

การปลูก มะพร้าวใช้เนื้อที่กว้างประมาณ ๑ เส้น ยาวประมาณ ๔ เส้น รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ เท่านั้น โดยสวนมะพร้าวของนายจันขี้ ด้านทิศใต้เดิมนั้นมีได้ติดชายทะเล แต่ติดป่าโกงกาง ก่อนถึงทะเล มีระยะห่างจากชายทะเลประมาณ ๑ เส้น

(๒) สำหรับ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๒ ออกให้ในนามของนายปราชญ์เปรี๊ยะ เพ็ญภาคกุล จากการสอบสวนได้ความว่าที่ดินเดิมเป็นของนายนิค รื่นรมย์ ปลูกบ้านพักอยู่ชายทะเล โดยปลูกมะพร้าวล้อมบ้านพักไว้เพียง ๓-๔ ต้น และบริเวณที่พักอาศัยของนายนิคนี้ หลักฐานปรากฏว่า เป็นพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณของพื้นที่ตาม น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๑ และนายจันขี้ รื่นรมย์ ซึ่งเป็นบุตรของนายนิค ได้ให้การยืนยันว่าบิดาของตนไม่เคยขายที่ดินให้นายเจือฯ เพียงแต่นายนิค ได้ออกจากพื้นที่ไปประกอบอาชีพอื่น แต่นายปราชญ์เปรี๊ยะฯ ได้ให้ถ้อยคำ่าว่าที่ดินที่นายเจือฯ บิดาของตนครอบครองอยู่นั้นมีเนื้อที่กว่า ๕๐ ไร่ และ

(๓) จากการตรวจสอบแนวเขตโฉนดที่ดินแปลงเลขที่ ๔๗๙๗ สำนักงาน ป.ป.ป.ได้พบว่าหมุดหลักเขตจำนวน ๓ หลัก ปักอยู่ห่างจากฝั่ง ๑๔-๒๕ เมตร ซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึง และได้จัดส่งระวางรูปถ่ายทางอากาศซึ่งจัดทำโดยกรมแผนที่ ทหารเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๔ และ พ.ศ. ๒๕๓๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติทำการวิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลความรูปถ่ายทางอากาศเกี่ยวกับสภาพ ที่ดินบริเวณดังกล่าว ผลวิเคราะห์ ปรากฏว่า ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ สภาพที่ดินตามโฉนดและข้างเคียงมีสภาพเป็นป่า ชายเลนทั้งสิ้นมีต้นไม้ขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ สภาพป่าโกงกางได้ถูกถากถางตัดแปลงถม ที่ปรับสภาพจนมีสิ่งก่อสร้างต่างๆ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ และมีผลทำให้คลองเปลี่ยนทิศทางไหลลง มาทางด้านใต้ และนอกจากนี้ผลการวิเคราะห์แนวชายฝั่งทะเลในช่วง ๖ ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๒๔ ยังมีสภาพคงเดิม

จากผลการตรวจสอบดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ป.จึงมีความเห็นว่า ที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑๑๐ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ๑/๑๐ ตารางวา เป็นการออกโฉนดโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงได้ส่งเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดินและจังหวัดระยองดำเนินการเพิกถอนโฉนดเลขที่ดังกล่าว

นอกจากนั้น จากการตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ป.ได้พบอีกด้วยว่า บริษัท ซูชิฟ (ซูชิฟท์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ทำการถมทะเลนอกเหนือไปจากแนวพื้นที่ที่ปรากฏตามโฉนดออกไปอีกเป็นจำนวน ๑๙ ไร่เศษ จึงได้มีหนังสือ ลับด่วนมาก ที่ นร ๐๘๐๕/๑๗๑๔๑ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๑ แจ้งไปยังอธิบดีกรมที่ดินว่า บริษัท ซูชิฟ (ซูชิฟท์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด กับพวกกำลังดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ชายทะเลเพื่อก่อสร้างบ้านพัก และสถานที่ตากอากาศ (รีอเคอร์เด็นท์บีช) โดยการถมทรายบริเวณชายทะเลนอกนอกเขตโฉนดที่ดินเป็นบริเวณกว้างคิดคำนวณเนื้อที่ได้ ๑๙ ไร่ ๓๘ ตารางวา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทาง

ราชการ และบริษัทฯ กำลังจะดำเนินการขออนุญาตเอกสารสิทธิในบริเวณที่ดินที่ถมทรายดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็น “ที่งอก” จึงขอให้กรมที่ดินดำเนินการยับยั้ง พร้อมกันนั้นสำนักงาน ป.ป.ป.ได้แจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบด้วย

กรมเจ้าท่าจึงได้ตรวจสอบและได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐ ๑/๐๐๗๕๙๖ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด แจ้งว่า บริษัทฯ ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ตามมาตรา ๑๑๗ รวม ๓ ข้อหา คือ (๑) ถมที่ดินชายทะเลซึ่งอยู่ในบริเวณนอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ จากบริเวณหมุดหมายเลข ๙๐๓๒, ๙๔๑๔ และบริเวณเหนือขึ้นไปตามหมุดหมายเลข ๙๙๔๗ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า (๒) ก่อสร้างสะพานหินล่งล้าเข้าไปในทะเลน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า (๓) ถมหินและถมทรายลงในทะเลเพื่อขยายพื้นที่และสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และกระทำผิดตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ โดยทำการขุดลอกร่องน้ำในทะเลโดยมิได้รับอนุญาต พร้อมทั้งได้สั่งการให้บริษัทฯ จัดการรื้อถอนสิ่งล่งล้าดังกล่าวออกไปให้พ้นบริเวณดังกล่าวภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

บริษัทฯ ได้ยินยอมเสียค่าปรับ ๒,๐๐๐ บาท โดยอ้างว่าเสียค่าปรับเพื่อไม่ให้เรื่องยืดเยื้อ แต่ ยังคงยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่งอก”

ต่อมา กรมที่ดินได้มีหนังสือ ลับ ที่ มท ๐๗๑๒/๒๒๑๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ และหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง ที่ รย ๐๐๒๐/๗๑๖๐ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงอธิบดีกรมเจ้าท่ายืนยันว่า บริษัทฯ ได้ทำการถมทรายออกนอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ เข้าไปในบริเวณชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๑ งาน ๐.๒๘ ตารางวา โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ

และเมื่อบริษัทฯ ไม่รื้อถอน กรมเจ้าท่าได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับบริษัทฯ และขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานอัยการ

ต่อมา บริษัทฯ ได้มีหนังสือถึงจังหวัดระยอง แจ้งว่า บริษัทฯ ประสงค์จะยกที่ดินบริเวณที่อยู่นอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ เนื้อที่ ๑๙ ไร่ ดังกล่าว (ซึ่งบริษัทฯ อ้างว่าเป็นที่งอกชายทะเล) ให้กับจังหวัดระยอง โดยบริษัทฯ จะขอเช่าระยะยาว ๓๐ ปี จังหวัดระยองจึงได้มีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงที่บริษัทฯ มอบที่ดินนอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ให้จังหวัดระยอง ไปยังสำนักงาน ป.ป.ป. (ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๑๕.๑/๒๒๑ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓) สำนักงาน ป.ป.ป.ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๘๐๕/๑๒๙๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๓ แจ้งไปยังจังหวัดระยอง โดยมีความประสงค์จะแจ้งให้จังหวัดระยองทราบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิใช่เป็นที่งอก โดยได้แจ้งไปว่า ที่ดินดังกล่าวที่บริษัทฯ อ้างว่าเป็นที่งอกชายทะเลนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ

พลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จังหวัดระยองจะดำเนินการอย่างไรดีที่สุดแล้วแต่จังหวัด

จากหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ป.แจ้งไปยังจังหวัดระยองดังกล่าว จึงมีปัญหาก่อขึ้นแก่กรมเจ้าท่าว่า ที่ดินดังกล่าวนั้น เป็นที่ดินที่อยู่ในอำนาจดำเนินการของกรมเจ้าท่าหรือไม่ หรือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันอยู่ในอำนาจดำเนินการของจังหวัดระยอง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นอันต้องพิจารณามีอยู่ว่า ที่ดินที่อยู่นอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๘๗ ที่บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ถมทะเลขึ้นและจัดสร้างเป็นสวน “รีอคาร์เดนทีปซ์” นั้น มีสภาพเป็นสิ่งล่วงล้ำตามมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ) หรือไม่นั้น

ในปัญหานี้ เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๑๗ ได้บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งจากการตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ป. กรมที่ดิน และกรมเจ้าท่าว่า บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ดำเนินการสร้างพื้นที่โดยการถมทะเลล่วงล้ำเข้าไปในน่านน้ำ กรณีย่อมต้องถือว่าเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย พื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสิ่งล่วงล้ำตามความหมายในมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และเมื่อการถมทะเลดังกล่าวบริษัทฯ ได้กระทำไปโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า จึงเป็นกรณีอันอยู่ในอำนาจของเจ้าท่าในการที่จะสั่งให้รื้อถอนหรือดำเนินคดีแก่บริษัทฯ ในฐานะกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไป เหนือ น้ำ ในน้ำและใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

^๒ มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

การเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ ซึ่งในกรณีนี้ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมเจ้าท่าได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ดังกล่าวดำเนินการเปรียบเทียบปรับบริษัทฯ ไปแล้วเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท และได้มีคำสั่งให้บริษัทฯ ดำเนินการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๕ วันนับแต่วันได้รับคำสั่ง และเมื่อปรากฏว่าบริษัทฯ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้รื้อถอน กรมเจ้าท่าก็ได้ดำเนินการมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแก่บริษัทฯ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๓) มีความเห็นว่า ความเข้าใจและการดำเนินการของกรมเจ้าท่าเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยถูกต้อง

อนึ่ง ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗^๓ มาตรา ๑๑๘^๔ และเพิ่มมาตรา ๑๑๗ ทวิ^๕ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระ

^๓ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้อง ที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

^๔ มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตาม มาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามเนื้อที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท

^๕ มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานครเมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

พุทธศักราช ๒๕๕๖ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการแก่งสิ่งล่วงล้ำฝั่งหนึ่ง
ผู้ใดได้จัดทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าไว้ด้วย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕

^๖ มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗
ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้
ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายใน
ระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่า
ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้
อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของ
หรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้ว ให้เจ้าท่าร้องขอต่อ
ศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่าการฝ่าฝืน
มาตรา ๑๑๗ จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของ
หรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือ
ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ในกรณีที่เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งศาลตามวรรคสอง ให้เจ้าท่าใช้ความ
ระมัดระวังตามควรแก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ
จากเจ้าท่าไม่ได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายตามวรรคสาม
ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามควรแก่กรณี หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้า
ท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนำวัสดุที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนออกจาก
อาคารหรือสิ่งอื่นใดส่วนที่มีการรื้อถอนออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด
หรือขายโดยวิธีอื่นให้นำไปชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าได้จ่ายไปในการจัดการรื้อถอนและค่าตอบแทนตามมาตรา
๑๑๘ และถ้ามีเงินเหลือจากการชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้เจ้าท่าเก็บรักษาไว้เพื่อคืนให้กับเจ้าของหรือผู้
ครอบครอง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนภายใน
หนึ่งปีให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่ง
อาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘
แล้ว เจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทน
เป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ

เรื่องเสร็จที่ ๖๘๘/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การออกประกาศสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง
เพื่อประโยชน์แก่งานทางโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
ที่ถูกยกเลิกแล้ว

กรมทางหลวง ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๖๑๐/๑๒๔๒๗ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ในการดำเนินการสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อประโยชน์แก่งานทางของกรมทางหลวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง รวม ๘ ฉบับ คือ

๑. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางริมทางหลวงหมายเลข ๒๓ ตอนนยโสธร-เขื่องใน

๒. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางบริเวณริมทางหลวงหมายเลข ๒๒๒ ตอนบ้านเอือด-อำเภอบึงกาฬ

๓. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางบริเวณริมทางหลวงหมายเลข ๒๑๒ ตอนอำเภอบึงกาฬ-บ้านดงบัง

๔. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางบริเวณริมทางหลวงหมายเลข ๒๐๒๖ ตอนบ้านหนองหิ้ง-อำเภอยะกา

๕. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลผาสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน (ริมทางหลวงหมายเลข ๑๐๘๐ ตอนต่อเขตเทศบาลน่านควบคุม-ท่าวังผา ระหว่าง กม.๘+๘๘๐ (ใหม่) - กม. ๑๐+๑๔๐ (ใหม่))

๖. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลผาสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน (ริมทางหลวงหมายเลข ๑๐๘๐ ตอนต่อเขตเทศบาลน่านควบคุม-ท่าวังผา ระหว่าง กม.๗+๔๔๐ (ซ้ายทาง))

๗. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลอายนาลัย อำเภอเวียงสาจังหวัดน่าน

๘. ประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่อง
สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางในท้องที่ตำบลนาโป่ง อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๕๒ วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และใช้บังคับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แทนตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๕ เป็นต้นไป และต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๑๑/๕๐๒๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ส่งประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางทั้ง ๘ ฉบับดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามนัยข้อ ๖๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๙/๕๑๗๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๕ ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการประกาศเรื่องดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๙ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๕

กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า การที่ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะมีผลเป็นการประกาศสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือไม่ หากกรมทางหลวงยังมีความจำเป็นต้องสงวนที่ดินนั้นไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทาง จะต้องดำเนินการประกาศสงวนที่ดินใหม่ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช่หรือไม่ เพื่อกรมทางหลวงถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว เห็นว่า ข้อ ๖๐^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการออกประกาศกระทรวงคมนาคมทั้ง ๘ ฉบับตามปัญหาที่หารือ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อประโยชน์แก่งานทาง โดยให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย

^๑ ข้อ ๖๐ เพื่อประโยชน์แก่งานทาง รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ ไม่มีผู้ใดแย่งสิทธิ ให้ถือว่าที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง

รัฐมนตรีอาจเพิกถอนประกาศการสงวนตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาแย้งสิทธิ หากไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวงและห้ามผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ลงนามในประกาศสงวนที่ดินดังกล่าวแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงยังไม่มีผลเป็นการสงวนที่ดินนั้น เพราะยังดำเนินการไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และต่อมาเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๙ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๕ ก่อนที่ประกาศสงวนที่ดินทั้ง ๘ ฉบับนั้นจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๕) ประกาศดังกล่าวซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ถูกยกเลิกแล้ว จึงไม่มีผลเป็นการประกาศสงวนที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์แก่งานทางตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ดังนั้น หากกรมทางหลวงยังมีความจำเป็นต้องสงวนที่ดินเหล่านั้นเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ก็จะต้องดำเนินการประกาศสงวนที่ดินนั้นใหม่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) ไม่ตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไม่ตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕

^๒ มาตรา ๖๕ เพื่อประโยชน์แก่งานทาง รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลเข้าครอบครองโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงบริเวณที่ดินที่จะสงวนติดไว้ท้ายประกาศนั้น

เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ ไม่มีผู้ใดแย้งสิทธิ ให้ที่ดินนั้นตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าครอบครองหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง

รัฐมนตรีอาจเพิกถอนประกาศการสงวนตามวรรคหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บันทึก

เรื่อง การปลูกสร้างอาคารในที่ซึ่งน้ำท่วมถึงซึ่งมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
จะต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค.๐๕๐๕/๐๐๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมเจ้าท่าได้รับหนังสือของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ขอให้ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบการสร้างบ้านพักรับรองชั้นเดียวในที่ดินของบริษัท ตามโฉนดที่ ๑๒๕๕ เลขที่ดิน ๒๔๒ ตำบลบางพิง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏที่ดินตามโฉนดเลขที่ดังกล่าวน้ำท่วมถึงแล้ว และก่อนหน้านั้นบริษัทดังกล่าวถูกนางสาวพิศวง วณิชบุรณ เจ้าของที่ดินแปลงถัดไปทางด้านใน ซึ่งได้สร้างสะพานไม้ผ่านเข้าไปในที่ดินของบริษัท ลงไปในแม่น้ำเพื่อใช้เป็นทางสัญจรทางเรือ พ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดที่ดินตามโฉนดเลขที่นี้ และศาลฎีกาได้วินิจฉัยปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๘๒/๒๕๓๓ สรุปได้ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ดังกล่าวจำเลยยังสงวนสิทธิและครอบครองที่ดินอยู่ ส่วนที่พังลงไปในแม่น้ำเจ้าพระยาจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงให้โจทก์รื้อถอนสะพานไม้ที่สร้างรุกล้ำที่ดินของจำเลย ซึ่งบริษัทได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานที่ดินปักหลักเขตที่ดินในน้ำแล้ว ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่บริษัทจะทำการปลูกบ้านซึ่งสภาพปัจจุบันน้ำท่วมถึงแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะถือเป็นที่ดินสาธารณะ ซึ่งบริษัทจะต้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

^๑ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๓๐๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง และทะเลสาบ โดยที่ชายตลิ่งนั้นหมายถึง ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึง^๓ แต่ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์อยู่ก่อน แม้ภายหลังจะถูกน้ำเซาะพังจนกลายเป็นที่ซึ่งน้ำท่วมถึง หากเจ้าของยังใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินในเขตของตน โดยมีได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นทางน้ำ ก็ไม่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด^๔ ที่ดินตามปัญหาที่หารือนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๘๒/๒๕๓๓^๕ วินิจฉัยไว้แล้วว่า บริษัทกรุงเทพการค้าข้าว จำกัด ร่วมกับบริษัท แสนเจริญ จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมีโครงการจะสร้างเขื่อน ทำเทียบเรือและโกดังสินค้าพืชไร่ในบริเวณดังกล่าวและได้มีการนำหินไปทิ้งในส่วนที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อกันตลิ่งพัง จึงถือว่าบริษัท กรุงเทพการค้าข้าว จำกัด ยังคงสงวนสิทธิและครอบครองที่ดินส่วนที่ถูกน้ำเซาะพังลงในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับการที่มาตรา ๑๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงลำน้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้เท้าของแม่น้ำ ลำคลอง บึงอ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยลักษณะของอาคารและการลงลำน้ำที่พึงอนุญาตได้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรในลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเล

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๔/๒๔๙๐, ที่ ๔๕๑/๒๔๙๖, ที่ ๔๕๘๘-๙/๒๔๙๗ และที่ ๑๐๙๕/๒๕๐๐

^๔ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓-๓๖๐/๒๕๐๗

^๕ คำพิพากษาดังกล่าวมี น.ส.พิศวง วนิชบุรณ์ เป็นโจทก์ และบริษัทกรุงเทพการค้าข้าว จำกัด เป็นจำเลยที่ ๑ กรมเจ้าท่า เป็นจำเลยที่ ๒

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรบริเวณดังกล่าว ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ หรือในน้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นหรืออยู่ในขณะที่น้ำลง ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรา ๑๑๘ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเจ้าท่ามีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต รื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นไปให้พ้นจากทางน้ำหรือแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้รื้อถอน

^๗ มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้ว ให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ในกรณีที่เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งศาลตามวรรคสาม ให้เจ้าท่าใช้ความระมัดระวังตามควรแก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากเจ้าท่าไม่ได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ยอมชดเชยค่าใช้จ่ายตามวรรคสี่ ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามควรแก่กรณี หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนำวัสดุที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนออกจากอาคารหรือสิ่งอื่นใดส่วนที่มีการรื้อถอนออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ให้นำไปชดเชยค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าได้จ่ายไปในการจัดการรื้อถอนและค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๑๘ และถ้ามีเงินเหลือจากการชดเชยค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เจ้าท่าเก็บรักษาไว้ เพื่อคืนให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนภายในหนึ่งปีให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ แล้ว เจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ

อาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งล่วงล้ำลำน้ำได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งจะต้องขออนุญาตตามบทบัญญัติข้างต้นนั้น ต้องเป็นการปลูกสร้างที่ล่วงล้ำเข้าไปในลำน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๒)^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ซึ่งน้ำท่วมถึงตามกรณีของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด นี้ เมื่อไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียแล้ว ที่ซึ่งน้ำท่วมถึงบริเวณดังกล่าวจึงมิใช่ทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๑๗ ที่การปลูกสร้างล่วงล้ำลงไปจะต้องขออนุญาตแต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ในบริเวณที่เจ้าพนักงานที่ดินปักหลักเขตในหน้านั้นไม่เป็นที่สาธารณะ จึงไม่ต้องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๕

^๙ โปรดดูเชิงอรรถ ๒, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง ภาษีโรงเรือนและที่ดินของเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ กฟผ.๘๔๑๐๐/๔๕๕๔๔ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเขต ประเวศ ได้แจ้งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ของเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช ๒๔๗๕ กฟผ.มี ความเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้ต้องชำระ ภาษีสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูก สร้างนั้น ๆ ซึ่งในปัจจุบันนี้ กฟผ.ได้ชำระภาษีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเป็นแหล่ง ผลิตพลังงานไฟฟ้า อันได้แก่ โรงไฟฟ้า เขื่อน และสถานีไฟฟ้าแรงสูง รวมถึงอาคารที่ทำการ คลังพัสดุ บ้านพัก และ กฟผ.ยังชำระภาษีในส่วนของที่ดินที่เป็นที่ตั้งของแหล่งผลิตพลังงาน ไฟฟ้าดังกล่าว รวมทั้งที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวด้วย แต่สำหรับ เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงและสายส่งไฟฟ้าเป็นเพียงเส้นทางให้กระแสไฟฟ้าวิ่งผ่านไปเท่านั้น มิได้เป็น อุปกรณ์ที่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้แต่อย่างใด นอกจากนั้น เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงก็เป็นสิ่ง ปลูกสร้างซึ่งไม่สามารถใช้เก็บสินค้าได้ อีกทั้งที่ดินที่เป็นที่ตั้งเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงก็มีใช้ที่ดินที่ กฟผ.มีกรรมสิทธิ์ เพราะเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงของ กฟผ.ปักลงในที่ดินของราษฎร โดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ บางกรณีปักลงใน พื้นที่ป่าไม้หรือป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น กฟผ.จึงมีความเห็นว่า เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงและสายส่ง ไฟฟ้ามิใช่เป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ตามความหมายในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กฟผ.จึงไม่ต้องเสียภาษีในส่วนของสิ่งปลูกสร้างนี้

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น กฟผ.จึงขอหารือว่า เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงและ สายส่งไฟฟ้าเป็นสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ กฟผ.จะต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาตามข้อหารือข้างต้นโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากผู้แทน กฟผ.ว่า เสา ส่งไฟฟ้าแรงสูงมีลักษณะเป็นเสาโครงเหล็กมีฐานเป็นเสาสี่เหลี่ยมอยู่ในพื้นดินแล้วเทคอนกรีตทับ ข้างบน จึงติดตึกราวอยู่กับพื้นดิน แต่เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงใช้สำหรับพาดสายไฟฟ้าจากแหล่ง

ผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อส่งจำหน่ายให้แก่ผู้รับซื้อไฟฟ้าจาก กฟผ. มิใช่เป็นอุปกรณ์ที่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าแต่อย่างใด อีกทั้งที่ดินที่ใช้ปักเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงก็เป็นเพียงที่ดินที่ กฟผ. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เข้าใช้ที่ดินของราษฎรหรือทางราชการมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของ กฟผ. เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงรวมถึงสายส่งไฟฟ้าจึงมิใช่สิ่งปลูกสร้างอันจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแต่อย่างใด สำหรับผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงว่า รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหากไม่ได้รับยกเว้นตามกฎหมาย และในการจัดเก็บภาษีนั้น กระทรวงมหาดไทยถือว่า สิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นส่วนควบของที่ดินดังเช่นเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงนี้ถือเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่จะต้องเสียภาษีตามมาตรา ๖ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทำนองเดียวกับท่อส่งก๊าซ เสาไฟฟ้า ตู้ไปรษณีย์ ตู้โทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งก็ต้องเสียภาษีเช่นเดียวกัน ถ้าไม่เข้าข้อยกเว้นตามบทบัญญัติมาตรา ๙^๓ หรือ

^๑ มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ.มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^๒ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาล และในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

มาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ อย่างไรก็ตาม ในชั้นนี้ กระทรวงมหาดไทยยังไม่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากสิ่งปลูกสร้างข้างต้น เนื่องจากเห็นว่า จะมีผลกระทบในการชำระภาษี และขณะนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๖ ทวิ^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำของ กพผ. ทุกแห่ง^๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ซึ่งให้หมายรวมรวมถึงแพด้วยนั้นมิได้กำหนดรายละเอียดอื่นไว้ ดังนั้น การจะพิจารณาว่า สิ่งใดถือเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีตามมาตรา ๖ (๑)^๘ ประกอบกับมาตรา ๘^๙ แห่ง

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เอง โดยมีได้ใช้เป็น ที่เก็บสินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^๔ มาตรา ๑๐ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและซึ่งมิได้ใช้เป็น ที่ไว้สินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม ท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป

^๕ มาตรา ๖ ทวิ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจสำหรับพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้น ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้

^๖ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๓๔

^๗ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ให้กินความถึงแพด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๙ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สินคือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น นั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ จึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว กล่าวคือ มาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้ยกเลิกประกาศภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ จุลศักราช ๑๒๓๒ และประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้เก็บภาษีจากเรือประจำขายของ เรือบรรทุกสินค้า หรือโรงเรือนตึกแพ ซึ่งเข้าอยู่อาศัย ไว้สินค้าหรือประกอบกิจการในทางการค้าได้^{๑๑} และก่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้แก่เจ้าของ ไม่ว่าจะโดยการเช่าหรือในทางการค้า^{๑๒} ซึ่งวัตถุประสงค์เช่นว่านี้ก็ปรากฏในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ด้วยเช่นกัน ดังเช่นกรณีตามมาตรา ๙ (๕)^{๑๓} ที่กำหนดให้ยกเว้นภาษีแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เอง

^{๑๐} มาตรา ๔ นับแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป และภายในท้องที่ซึ่งได้ระบุไว้ตามมาตราก่อน ให้ยกเลิกกฎหมายดังต่อไปนี้

- (๑) ประกาศภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ ปีมะแม โทศก ๑๒๓๒
- (๒) ประกาศแก้ไขข้อความในประกาศภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ ปีมะแม โทศก ๑๒๓๒
- (๓) ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๔
- (๔) ประกาศว่าด้วยการใช้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๔

^{๑๑} ปรากฏวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ จุลศักราช ๑๒๓๒ ตอนหนึ่งดังนี้ “... แพให้เช่าแลเขียนหอยตั้งบ่อนเล่นเบี้ยต่างๆ แลแพคนเช่า ให้เรียกภาษีห้องละสามบาท สองห้องหกบาท สามห้องเก้าบาท เรือโรงเรือนตึกที่ให้เช่าไว้สินค้า ตั้งบ่อนเล่นเบี้ยเขียนหอย แลคนเช่าอยู่ แลเรือโรงตึกคนชั่ว แลเรือนโรงเรือน ไปลิตลาดตระเวนให้เทียบเหมือนค่าเช่าให้เรียกภาษี ๑๒ ชัก ๑ กิ่ง คือ สิบสองตำลึง ชักหกบาท แต่เรือนโรงเรือนตึกแพที่ให้เช่า แลไว้สินค้าของตัวเองไม่ได้อยู่ในท้องที่ไปลิตลาดตระเวน ให้เรียกภาษี ๑๒ ชัก ๑ แลโรงเรือนตึกแพซึ่งอยู่ตามแถวท้องตลาดแทรกปนอยู่ในระหว่างโรงเรือนตึกแพที่มีสินค้าขาย ไม่ประกอบการซื้อขายให้มีผลประโยชน์จำเริญแก่แผ่นดินนั้นไม่ชอบ ให้เรียกภาษีเท่ากับโรงเรือนตึกแพที่ไว้สินค้าขายเหมือนกันแลให้เจ้าภาษีเรียกภาษีแต่ผู้ที่อยู่ในโรงเรือนตึกแพนั้นๆ ครั้นจะให้ผู้ที่อยู่ในโรงเรือนตึกแพนั้นๆ นำไปหาเจ้าของโรงเรือนตึกแพก็ยาก บางทีก็อยู่ไกลบางทีก็อยู่ใกล้ ไปไม่พบบ้างมักวิวาทกัน จึงให้เรียกภาษีเอาแก่ผู้ที่อยู่ในโรงเรือนตึกแพนั้นๆ แล้วจึงให้ผู้เช่าไปหักเอาเงินค่าเช่าโรงเรือนตึกแพ ซึ่งได้เสียไปตามมากแลน้อย ...”

^{๑๒} “... ครั้นล่วงมาผู้กราบบังคับทูลพระกรุณาให้ทราบฝ่าละออง ว่าเจ้าภาษีรับทำภาษีแล้วขายช่วง ให้ผู้อื่นไปเก็บตามระยะจังหวัดกรุงเทพฯ แลแขวงหัวเมืองปากใต้ฝ่ายเหนือ แลผู้ที่ซื้อช่วงออกไปนั้น หาเรียกภาษีตามพิกัตท้องตราไม่ ไปเรียกภาษีให้เหลือๆ เกินๆ ฝ่ายราษฎรเล้าก็ผิดยกย้ายต่างๆ หลีกเลี้ยงให้ผิดจากพิกัต เอาไรต์เปรียบแก่กันจึงทราบพระราชดำริเห็นว่าเมื่อเลิกตลาดเปลี่ยนเรียกเป็นภาษีเรือนโรงเรือนตึกแพมีไว้สินค้าแลให้เช่าตั้งบ่อนเล่นเบี้ยต่างๆ มาหลายปีก็ไม่สู้มีความทะเลาะวิวาททู่เถียงกัน ครั้นนี้ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานยกภาษีเรือเร่เรือจรให้แก่ราษฎรไม่ต้องเสียภาษีเป็นอันมาก การก็จัดการเสียใหม่ให้สมควร ท่านเสนาบดีปรึกษาพร้อมกันเห็นว่าให้ยกเรือเร่เรือจรเสีย นั้น คงไว้แต่เรือประจำขายของเหมือนกับโรงเรือน แลเรือบรรทุกอิฐบรรทุกทรายบรรทุกกระเบื้องซึ่งไม่ได้เสียภาษีแลเรือบรรทุกเครื่องคชาเดิม ไปเที่ยวขายในจังหวัดกรุงเทพฯ แลหัวเมืองถาเรือนโรงเรือนตึกแพที่ให้เช่า แลที่ไว้สินค้าต่างๆ แลโรงคนชั่วซึ่งเป็นสินค้าอย่างหนึ่ง แลที่ตั้งบ่อนเล่นเบี้ยเขียนหอยนั้น ควรให้เสียภาษีตามพิกัตตีพิมพ์ประกาศ...”

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

หรือให้ผู้ผู้อยู่ หรือมาตรา ๑๐^{๑๔} ที่กำหนดให้ตเว้นภาษีแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบอุตสาหกรรม หรือมาตรา ๑๒^{๑๕} ที่กำหนดเกณฑ์คำนวณค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งทำขึ้นในระหว่างปี ว่าให้เอาเฉพาะเวลาซึ่งโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้มาคำนวณ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในเวลาใกล้เคียงกัน เช่น มาตรา ๔๓๔^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๗} ที่บัญญัติให้ผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่อง ใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย หรือคำนิยาม “อาคาร” ตามมาตรา ๔^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่บัญญัติว่า อาคาร หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ด้วยแล้ว โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายดังกล่าว

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^{๑๕} มาตรา ๑๒ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งทำขึ้นในระหว่างปีนั้นท่านว่าให้เอาเวลาซึ่งโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้วท่านนั้นมาเป็นเกณฑ์คำนวณค่ารายปี

ถ้าในระหว่างปีไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ในที่ดินนั้นท่านให้กำหนดค่าภาษีเฉพาะเวลานั้นตามบทบัญญัติในภาค ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

^{๑๖} มาตรา ๔๓๔ ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องก็ดี หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดี ท่านว่าผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหายจะนั้นแล้ว ท่านว่าผู้เป็นเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนั้นให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงความบกพร่องในการปลูกหรือคำนวณต้นไม้หรือกอไผ่ด้วย

ในกรณีที่กล่าวมาในสองวรรคข้างต้นนั้น ถ้ายังมีผู้อื่นอีกต้องรับผิดชอบในการก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วยไซ้ ท่านว่าผู้ครองหรือเจ้าของจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ผู้นั้นก็ได้

^{๑๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๖๘

^{๑๘} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้าสำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอัมพจันท์หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้น ให้หมายความถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อ หรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพงกับทั้งประตูรั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวรซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบกิโลกรัม ตู้เรือคายัค เรือ เชื้อนทำน้ำ หรือทำจอดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดตามความในมาตรา ๕ อีกด้วย

น่าจะมีความหมายทำนองเดียวกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในลักษณะเดียวกับการจัดเก็บภาษีตามประกาศภาษีเรือโรงเรือนโรงแพ จุลศักราช ๑๒๓๒ กล่าวคือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้ เช่น บ้านอยู่อาศัย หรือต้องใช้เป็นที่พักอาศัยได้ เช่น อาคารเก็บสินค้า หรือถึงน้ำมันที่ก่อสร้างติดกับที่ดิน^{๑๙} หรือต้องใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ เช่น โรงไฟฟ้า และได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของด้วย สำหรับเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงและสายส่งไฟฟ้าตามปัญหาที่หารือ โดยสภาพแล้วไม่เป็นที่ซึ่งจะเข้าอยู่อาศัย ใช้สินค้า หรือประกอบอุตสาหกรรมใดๆ ได้ คงเป็นเพียงสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นที่พาดสายส่งไฟฟ้าอันเป็นเส้นทางให้กระแสไฟฟ้าจากแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าวิ่งผ่านเท่านั้น จึงไม่อาจถือเป็นสิ่งปลูกสร้างตามนัยที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้น เสาส่งไฟฟ้าแรงสูงและสายส่งไฟฟ้าจึงไม่เป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่จะต้องชำระภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๓๕

^{๑๙} ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙๗/๒๕๒๑ ศาลอุทธรณ์ฟังข้อเท็จจริงว่าถึงน้ำมันขนาด ๘๐๐,๐๐๐ ลิตร และขนาด ๑๐๐,๐๐๐ ลิตร ก่อสร้างขึ้นติดที่ดินเป็นการถาวรใช้สำหรับเก็บสินค้าน้ำมัน เทียบได้กับอาคารเก็บสินค้าทั่วไป แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ถังน้ำมันดังกล่าวเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

บันทึก

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗.๐๒/๖๐๕๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมป่าไม้และกรมที่ดินได้ร่วมประชุมพิจารณาทบทวนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๒ ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ข้อ ๗^๑ ซึ่งระบุให้บุคคลขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังที่เคยกำหนดไว้ตามข้อ ๗^๓ (๑) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่ง

^๑ ข้อ ๗ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (๒) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (๓) มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

^๒ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๓ ข้อ ๙ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

- (๑) ที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
- (๒) ความจำเป็นในกรณีที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ คือ
 - (ก) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 - (ข) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ประสงค์จะโอนที่ดินนั้นแก่ทางราชการ หรือ

กำหนดว่า “ที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๔ ให้อธิบดีกรมป่าไม้ประสานงานกับกรมที่ดินพิจารณาขอทบทวนเรื่องนี้เพื่อกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นที่ได้กำหนดไว้ ที่ประชุมได้ร่วมกันอภิปรายในรายละเอียดหลายประเด็น สรุปได้ว่า

ฝ่ายกรมที่ดิน มีความเห็นว่ามาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗...” ไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร หากกำหนดข้อห้ามนี้ไว้ในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็จะเกินตัวบท และจะนำกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘^๕ มาใช้บังคับกับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้

ฝ่ายกรมป่าไม้ มีความเห็นแตกต่างกับกรมที่ดินว่าผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงไม่ควรมีสิทธิที่จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้เช่นเดียวกับผู้ที่ได้แจ้งการครอบครอง(ส.ค.๑)ไว้ และกรณีตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๖ วรรคหนึ่ง ควรจะนำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความ

(ค) ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

(๓) ให้นำความในข้อ ๕ และข้อ ๖ มาใช้บังคับแก่การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะรายโดยอนุโลม

^๔ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๕ ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๒)^๗ มาใช้บังคับได้ เพราะถือว่าที่ดินในเขตป่าไม้เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ที่ประชุมจึงมีมติให้หาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและมีให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินที่ควรสงวนไว้เป็นป่าไม้

นอกจากนี้กรมป่าไม้ยังมีความเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ ได้คุ้มครองที่ดินของรัฐอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะมีผู้ใดเข้าไปบุกรุกยึดถือครอบครองก็ไม่อาจยกขึ้นอ้างกับรัฐได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔^๘ และมาตรา ๑๓๐๖^๙) แต่บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ตามกฎหมายที่ดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔^{๑๐}) ซึ่งก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับการได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องขอจับจองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ก่อน และเมื่อพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว การได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองที่ดินตามมาตรา ๕^{๑๑} เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้ว ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่าอมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๙ มาตรา ๑๓๐๖ ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

^{๑๐} มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^{๑๑} มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้นจะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจองและจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

หากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕^{๑๒} ดังนั้น ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่ได้ขอจับจองและได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมาย จึงยังมีได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น รัฐจึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติให้สงวนรักษาไว้ให้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติได้ (เทียบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๘/๒๕๐๙) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิครอบครองมาต่อสู้หรือยันกับรัฐได้ เพราะเป็นที่ดินของรัฐและเป็นการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะครอบครองทำประโยชน์มาอย่างไร นานเท่าใด ก็ไม่ปลงสภาพที่ดินอันเป็นของรัฐตลอดเวลาที่ยึดถือครอบครองอยู่โดยไม่ได้รับอนุญาต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๘ ถึง ๓๒๙/๒๕๒๕) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงไม่สามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะกระทำได้นเฉพาะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดินเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔) แต่กรณีนี้รัฐได้ประกาศที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือป่าไม้ถาวรของชาติ ได้ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินซึ่งรัฐสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖, ๑๓๓๔ และกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๓ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๘ (๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

กรมป่าไม้จึงใคร่ขอเรียนหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ที่ดินซึ่งบุคคลครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้ขอและรับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมาย ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วได้มีการประกาศที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ บุคคลผู้ครอบครองและทำ

^{๑๒} มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวหรือบุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวประสงค์จะให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ขอรทาบว่าทางราชการจะสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ หรือมาตราอื่นใดได้เพียงใด หรือไม่

๒. กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากทางราชการประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นที่ดินซึ่งรัฐสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ทำนองเดียวกันกับที่เคยกำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๕ จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่กรมป่าไม้หารือว่า บุคคลครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้ขอรับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมาย ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินนั้นได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวรของชาติ ในกรณีเช่นนี้จะสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ หรือมาตราอื่นใดหรือไม่ นั้น เห็นว่า การครอบครองที่ดินก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มี ๒ ระยะ คือ ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และระยะตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวจนถึงวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน การครอบครองที่ดินก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้รับอนุญาตให้จับจองแต่มาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน

^๔ มาตรา ๑๓ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนดระยะเวลานั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ แม้ว่าจะมิได้ดำเนินการนำที่ดินไปขึ้นทะเบียน แต่การที่จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย มาตรา ๕๙^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้ต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครองจึงจะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ส่วนผู้ที่ครอบครองตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๗๙ ใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑^๗ ซึ่งต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

^๕ มาตรา ๖ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๗๙ ใช้บังคับ และผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๗๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงและให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๗๙ คงใช้บังคับต่อไป

^๖ มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๗ ข้อ ๑ ในท้องที่ซึ่งได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว บุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๗๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และได้แจ้งการครอบครองไว้แล้ว หากประสงค์จะขอรับโฉนดที่ดิน ให้ไปยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดิน หรือนายอำเภอในเขตที่ไม่มีสำนักงานที่ดิน

^๘ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน

เช่นเดียวกัน จึงเป็นอันว่าการครอบครองที่ดินไม่ว่าก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จนถึงวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินสองจำพวกนี้ต้องแจ้งการครอบครอง ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับหรือไม่ได้รับผ่อนผันการแจ้งการครอบครองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ แต่ต่อมามาตรา ๕๙ ทวิ^{๑๙} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในกรณีข้างต้นสามารถขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและมีจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้เกินกว่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ถือได้ว่าบุคคลเหล่านั้นละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และการกำหนดเขตป่าไม้ของทางราชการข้างต้นทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘^{๒๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถือเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะ และเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นสมควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ข้อ ๙ (๑)^{๒๑} แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ยังกำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ

หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายการแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

รับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกจำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย แม้ต่อมาระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้บังคับแทนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ฯลฯ ข้างต้น จะไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีไว้เหมือนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ฯลฯ แต่เมื่อที่ดินถูกกำหนดเป็นเขตป่าไม้ของทางราชการแล้ว จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ เพราะต้องห้ามตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ฯลฯ ที่กล่าวไว้ข้างต้น

๒. กรณีที่กรมป่าไม้หาหรือว่า ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ ทางราชการจะกำหนดหลักการห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทำนองเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในข้อ ๘ (๑) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฯลฯ ได้เพียงใดหรือไม่ นั้น เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีทั่วไปนั้น เป็นไปตามมาตรา ๕๖^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้แบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ วางวิธีปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้แล้ว แต่การออกระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติซึ่งมาตรา ๕๙ ทวิ^{๒๓} ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นกรณีที่มุ่งจะช่วยเหลือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตกค้างการแจ้งการครอบครองให้มีที่ดินทำกินตามสมควร โดยกำหนดแนวทางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละกรณีกับกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม ในการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่าด้วยแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) กำลังดำเนินการอยู่ จะปรับปรุงร่างกฎกระทรวงให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวต่อไป

^{๒๒} มาตรา ๕๖ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าวมาแล้วนั้น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑๗๙๖๓ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินได้ส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งในบางท้องที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้มีปัญหาในการดำเนินการว่าที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในท้องที่ดังกล่าวได้ แต่ ส.ป.ก.ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้รับฟังความเห็นของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และต่อมา ส.ป.ก.ได้มีหนังสือ ที่ กษ. ๑๒๐๔ /๕๗/๒๔ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๕

^๑ มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวนำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

แจ้งความเห็นมาว่า ส.ป.ก. พิจารณาข้อหาหรือข้างต้นแล้วเห็นว่าผลของการพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานตามนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหากไม่มีความชัดเจนในข้อกฎหมาย ๒ ประการ คือ

(๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

(๒) ที่ดินแปลงที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยผลของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ ซึ่งหากราษฎรผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและมิได้ดำเนินการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อที่จะให้ได้สิทธิในที่ดินไม่อาจแจ้งการครอบครองหรือนำทำการสำรวจจริงวัด กรณีที่ได้มีการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือไม่

ส.ป.ก. เห็นว่า ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดิน ๔ ประเภท ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. ก็ได้ขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ซึ่งมีทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักตามกฎหมายก่อนการแก้ไขในปี ๒๕๓๒ และการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินจะดำเนินการ หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงมีเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการและมิได้ดำเนินการอยู่ด้วย ดังนั้น กรณีจึงน่าจะไม่มีที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงใดที่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และเขตปฏิรูปที่ดินตามความหมายการเดินสำรวจนั้น น่าจะเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ส่วนประเด็นตามข้อ ๒ เป็นเรื่องที่ยุ้ครอบครองที่ดินไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ใช้นั้นกับรัฐได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็น ว่า มาตรา ๕๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าวต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีประกาศข้างต้นแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจริงวัด ซึ่งผู้มีหลักฐาน

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

สำหรับที่ดินหรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือตัวแทน จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แล้ว มีปัญหาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่ ซึ่ง ส.ป.ก.ไม่เห็นด้วยกับกรมที่ดินโดยเห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าวได้สละสิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่ง ส.ป.ก.มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีนี้ไม่ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหานี้ด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมีได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่ได้รับผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น วรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินและรัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ต่อมาตรา ๕ วรรคสองนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ และกำหนดมาตรา ๒๗ ตี^๕

^๓ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๕ มาตรา ๒๗ ตี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่ง

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ขึ้นแทน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินโดยแจ้งการครอบครองภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศหรือมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดชี้เขตที่ดินของตนในเวลามีการเดินสำรวจรังวัดก็ถือว่าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น หากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ถือว่าสิทธิขออนุญาตที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ^๖ แห่งประมวล

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอล้างผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๖ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยบบ้างหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี่ยบบ้าง หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ

กฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อมาที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิमानาหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด เพราะถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ส.ป.ก.จึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

โดยสรุป ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๕

รัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจาก
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหมดอายุลง

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ดอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวันเขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตห้วยขวาง เขตบึงกุ่ม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ และวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ตามลำดับ เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ และคณะรัฐมนตรีได้มีประกาศให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นั้น

เนื่องจากได้มีการประกาศใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทน อำนาจรัฐมนตรีที่จะแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งในวันใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวการทางพิเศษฯ อยู่ระหว่างดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ต่อมารัฐมนตรีโดยอนุมนตรีคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์และราคาเบื้องต้นเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และโดยที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเดิมหมดวาระลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ครั้นวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่

อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ หมดอายุลง แต่การดำเนินการระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เช่น การแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ การจ่ายเงิน การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ยังไม่แล้วเสร็จทั้งหมด จึงมีปัญหาคอกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ยังมีอำนาจหน้าที่แก้ไขราคาต่อไปจนแล้วเสร็จทั้งหมด และการทางพิเศษฯจะมีอำนาจหน้าที่จ่ายเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่ เพียงใด

(๒) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน ฯ ยังคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้หรือไม่ เพียงใด และ

(๓) ในกรณีที่การทางพิเศษฯ ยังมิได้มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐ ทวิ นั้นแล้ว การทางพิเศษฯ จะเจรจาตกลงซื้อขายตามราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แก้ไขได้หรือไม่ เพียงใด

การทางพิเศษฯ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวนั้นแล้วปรากฏว่ามีความเห็นแตกต่างกัน ๒ ฝ่าย ดังต่อไปนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เช่น การสำรวจ (มาตรา ๘) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา ๙) การตกลงซื้อขาย (มาตรา ๑๐) การแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๐ ทวิ) การประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน (มาตรา ๑๓) การแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) เป็นต้น ล้วนจะต้องดำเนินการในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับเท่านั้น เนื่องจากการสำรวจและการตกลงซื้อขายจะต้องมีเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งผู้ใดจะเป็นเจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่เวนคืนได้แก่ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดอายุลง ฐานะของคณะกรรมการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และ

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ย่อมระงับไปด้วย และไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกระบวนการใดๆ ต่อไปได้อีก เนื่องจาก การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เวนคืน การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขราคาและการแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายลำดับรองดังกล่าว (พระราชกฤษฎีกา) ได้สิ้นสุดไปแล้ว

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายหลักและเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐอาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้ก่อนก็ได้ (มาตรา ๕) โดยพระราชกฤษฎีกานี้จะระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กำหนดตัวเจ้าหน้าที่เวนคืน กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่จำเป็น และกำหนดเวลาใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกานั้น (มาตรา ๖) ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๑๕ ต่อไปเท่านั้น การดำเนินกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนดังกล่าว ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา ๙) ตกลงซื้อขาย (มาตรา ๑๐) การอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) การฟ้องคดี (มาตรา ๒๖) รวมตลอดถึงการวางเงินค่าทดแทน (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒) และในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่าราคาเบื้องต้นที่กำหนดแล้วนั้นไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ก็อาจแก้ไขราคานั้นเสียใหม่ได้ (มาตรา ๑๐ ทวิ) การดำเนินการดังกล่าวจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งสิ้น หาได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแต่อย่างใดไม่ ประกอบกับกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกันเพื่อให้อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของรัฐ หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหมดอายุลงแล้ว จะตีความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้ทั้งสิ้นตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่งแล้ว ย่อมทำให้เกิดความเสียหายทั้งแก่รัฐและผู้ถูกเวนคืน กล่าวคือ รัฐ (การทางพิเศษฯ) ไม่อาจจะเข้าครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้อีกต่อไป ทำให้การก่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ หยุดชะงักลง อันทำให้เกิดความเสียหายแก่

การจรรยาอย่างยิ่ง และกระทบกระเทือนถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ทั้งรัฐจะต้องจ่ายเงินจำนวนปีละประมาณ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท จัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงมาเพื่อการดังกล่าวนั้น อันเป็นการสูญเสียในระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่ง สำหรับในส่วนของผู้ถูกเวนคืนนั้น รัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขราคาเบื้องต้นที่ไม่เป็นธรรมนั้นได้ (มาตรา ๑๐ ทวิ) ไม่อาจร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่เหลือ (มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐) ไม่อาจอุทธรณ์และรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ (มาตรา ๒๕) และการตีความเช่นนั้นจะทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่อาจใช้บังคับได้ จึงเป็นการตีความที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป

อนึ่ง หากจะถือตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง นอกจากจะก่อให้เกิดอุปสรรคอย่างมากดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้น กรณียังเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย กล่าวคือ จะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขนฯ ต่อไปอีก จนกว่าการดำเนินการทั้งหลายทั้งปวงจะจบสิ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งๆ ที่บางท้องที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเรียบร้อยแล้ว อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายที่ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็เพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนก่อนที่จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไปเท่านั้น เพราะฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี และเขตบางเขนฯ (และคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ต่อมาพระราชกฤษฎีกานั้นหมดอายุลง คณะกรรมการแก้ไขราคาก็ยังคงมีอำนาจกำหนดราคาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดต่อไป และการทางพิเศษในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ต้องดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีสิทธิมารับเงินค่าทดแทนภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการแก้ไขราคาประกาศราคาที่ได้แก้ไขใหม่นั้นจนแล้วเสร็จทั้งโครงการ และในการนี้คณะกรรมการอุทธรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ประกาศราคานั้นแล้ว (มาตรา ๙) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ ต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหมดอายุลง การทางพิเศษมีภาระหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นภายใน ๑๒๐ วัน ตามมาตรา ๑๐ ทวิ ดังได้พิจารณาวินิจฉัยมาแล้วข้างต้น แต่การจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าวเป็นการจ่ายให้เฉพาะส่วนเท่านั้น ทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประกอบกับการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ ถือเป็นกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประการหนึ่ง เพื่อให้ อสังหาริมทรัพย์ตกมาเป็นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การทางพิเศษฯ ย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้นไปในคราวเดียวกันจะทำให้เกิดประโยชน์ทั้งภาครัฐและผู้ถูกเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติขั้นตอนการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ ๒ ประเภท ประเภทแรกได้แก่การจำกัดสิทธิของผู้ถูกเวนคืน เช่น การเข้าสำรวจตามมาตรา ๘ และการครอบครองและใช้อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓ และอีกประเภทหนึ่งได้แก่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ เช่นการกำหนดราคาเบื้องต้น (มาตรา ๙) การตกลงซื้อขาย (มาตรา ๑๐) การแก้ไขราคา (มาตรา ๑๐ ทวิ) การแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน (มาตรา ๑๑) การสอบสวนถึงผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๒) การเข้าครอบครอง (มาตรา ๑๓) การรื้อถอน (มาตรา ๑๔) การร้องขอให้เวนคืนส่วนที่เหลือ (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐) การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา ๒๕) กระบวนการเหล่านี้แม้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนหมดอายุลงรัฐก็ยังคงมีภาระหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆ เหล่านี้ต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการเพื่อให้อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของรัฐ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยที่ความเห็นข้อกฎหมายในเรื่องนี้แตกต่างกัน ๒ ฝ่ายดังกล่าว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดกระบวนการเวนคืนเป็นขั้นตอนตามลำดับไว้ กล่าวคือ

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว ภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘^๑ และหลังจากที่มีการสำรวจเสร็จเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดแล้ว มาตรา ๙^๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิ และในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

^๒ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดราคาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและให้ประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ดังกล่าวมีผลใช้บังคับนั้น มาตรา ๑๐^๓ ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเจรจาจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนต่อไป โดยการจัดซื้อนั้นจะต้องมีราคาไม่เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนด ถ้าสามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็就会有การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ถ้าไม่อาจตกลงซื้อขายกันได้ก็จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติเวนคืนต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายแต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนหรือยังไม่พอใจในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็มีสิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนนั้นต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕^๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีด้วย และเมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจเจ้าของก็มีสิทธิฟ้องศาลตามมาตรา ๒๖^๕ แต่การอุทธรณ์หรือฟ้องคดีนี้ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

^๓ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๔ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๕ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อได้พิจารณาขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นได้ว่าการดำเนินการกระบวนการเวนคืนภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาแล้วนั้น มุ่งประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสำรวจที่ดินและตกลงซื้อขายเพื่อให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ให้ต้องกระทำภายในอายุของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้อย่างชัดเจนแล้ว ๒ กรณี คือ การเข้าไปสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ และการเจรจาจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ฉะนั้น การที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงจึงมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อการสำรวจรวมทั้งไม่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ตามนัยมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ อีกต่อไป ส่วนการกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการตามมาตรา ๙ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณเงินค่าทดแทนโดยให้กำหนดได้เฉพาะราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เช่น กรณีตามมาตรา ๑๘ (๒)^๖ มาตรา ๒๑ (๑)^๗ หรือ

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นถูกรัฐยึดต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

^๖ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๔^๔ เป็นต้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาได้หมดอายุลงราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ย่อมไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมาคำนวณราคาเบื้องต้นขึ้นได้ นอกจากนี้ การกำหนดราคาเบื้องต้นของคณะกรรมการตามมาตรา ๙ จะนำมาใช้ประโยชน์เป็นฐานจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะใช้พิจารณากำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐ ต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ได้หมดอำนาจกระทำการดังกล่าวแล้วจึงไม่มีกรณีที่ต้องนำราคานั้นมาใช้อีก ฉะนั้น คณะกรรมการตามมาตรา ๙ จึงไม่อาจกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในรายที่ยังมิได้กำหนดไว้เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงได้อีก

อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในขั้นตอนอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ อันได้แก่การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ที่ยังดำเนินการค้างอยู่ไม่ว่าจะได้มีการใช้สิทธินั้นในขณะที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงแล้วหรือไม่ก็ตามนั้น เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้มีการตกลงซื้อขายกับเจ้าของเสร็จไปแล้ว และเป็นขั้นตอนที่กฎหมายให้โอกาสเจ้าของโต้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทนได้จนกว่าจะมีการวินิจฉัยเป็นที่ยุติสำหรับจำนวนเงินค่าทดแทนตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นเพียงการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ต้องเสียสิทธิในที่ดินให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการตกลงซื้อขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีผลตามกฎหมายอีกแต่ประการใด การดำเนินกระบวนการอุทธรณ์จึงไม่สิ้นสุดเพราะเหตุที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุไปด้วย คณะกรรมการอุทธรณ์และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ สำหรับกรณีของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับชำระค่าทดแทนไปแล้ว ต่อไปจึงจนเสร็จสิ้นตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ

สำหรับกรณีที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๑๐ ทวิ^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ขึ้นโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

^๔ มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าตอบแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้น เพราะทรัพย์สินดังต่อไปนี้คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

(๒) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดินเจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ปรากฏว่าที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทน

^๕ มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมี

ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้ขายไปแล้วหรือแก้ไขราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ ได้กำหนดและประกาศไปแล้ว นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าว มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เป็นพิเศษที่จะกระทำการเวนคืนขึ้นใหม่ต่อไปได้อีกภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงแล้วแต่อย่างใด การพิจารณาความหมายของมาตรา ๑๐ ทวิ จึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการเวนคืนปกติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการได้ในขอบเขตเช่นใดด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ จึงมีผลเพียงให้มีการปรับปรุงจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏว่ามีราคาสูงขึ้นกว่าที่เคยกำหนดไว้เดิมในภายหลัง แต่กรณีดังกล่าวก็จะต้องเป็นการปรับปรุงเฉพาะในส่วนที่มีการดำเนินการไปแล้วภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ไม่มีผลไปถึงการกำหนดราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ถูกเวนคืนเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาได้หมดอายุลงเสียก่อนโดยเจ้าหน้าที่ยังมีได้ตกลงซื้อขายหรือวางเงินค่าทดแทนด้วยแต่อย่างใด เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจดำเนินการกับที่ดินดังกล่าวภายหลังพระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้วดังที่ได้พิจารณาไว้ข้างต้น

อนึ่ง แม้ว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าหลังจากที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นแล้ว ได้มีการประกาศกำหนดให้การเวนคืนกรณีนี้เป็นการเวนคืนที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนตามมาตรา ๑๓^{๑๐} ขึ้นด้วย ซึ่งกรณีที่มีการประกาศตามมาตรา ๑๓ ดังกล่าวนั้น มีผล

อำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิมและราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

^{๑๐} มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเนินเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตาม

ทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตพระราชฤทธิฯ เพื่อดำเนินกิจการตามโครงการของรัฐได้ ไม่ต้องรอให้มีการออกกฎหมายเวนคืนเสียก่อน โดยมีเงื่อนไขในการดำเนินการว่าให้วางเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดเสียก่อน บทบัญญัติมาตรา ๑๓ นี้จึงเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษต่างจากการดำเนินการตามขั้นตอนปกติที่การเข้าครอบครองและวางเงินค่าทดแทนทันทีที่จะกระทำมิได้ โดยต้องรอให้มีพระราชบัญญัติเวนคืนเสียก่อนเท่านั้น ส่วนอำนาจของเจ้าหน้าที่และการดำเนินกระบวนการต่างๆ เกี่ยวกับการเวนคืนยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเวนคืนปกติดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

กล่าวโดยสรุป สำหรับปัญหาตามข้อหาหรือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นดังนี้

(๑) ปัญหาประการหนึ่งที่หนึ่งที่หรือว่า คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ยังมีอำนาจหน้าที่แก้ไขราคาต่อไปจนแล้วเสร็จทั้งหมด และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่จ่ายเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่เพียงใดนั้น โดยที่การแก้ไขราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในกรณีตามปัญหานี้เป็นการดำเนินการของคณะกรรมการโดยอาศัยอำนาจตาม

มาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เองโดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วยตามความเป็นธรรม

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสามซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

ในการดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ทวิ ซึ่งมีผลเป็นเพียงการเพิ่มราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ส่วนการดำเนินการเวนคืนยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเวนคืนทั่วไปไว้ ฉะนั้น ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนได้หมดอายุลงแล้ว ซึ่งเป็นผลทำให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้นไม่มีอำนาจเข้าสำรวจ ตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้อีกต่อไป รวมทั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๙ ก็ไม่อาจกำหนดราคาเบื้องต้นได้อีก คณะกรรมการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐ ทวิจึงมีอำนาจแก้ไขราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เฉพาะที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนเสร็จสิ้นไปแล้วภายในอายุของพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นซึ่งในส่วนที่คณะกรรมการได้แก้ไขราคาไปนี้เจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องดำเนินการแจ้งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพื่อจ่ายค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นต่อไปตามมาตรา ๑๐ ทวิวรรคสาม

(๒) ปัญหาประการที่สองที่หาหรือว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ดอำเภอมะนังนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขนฯ ยังคงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ราคาตามมาตรา ๑๐ ทวิ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ หรือไม่ เพียงใด นั้น เมื่อกรณีนี้เป็นการพิจารณาอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนภายหลังจากการดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ตกเป็นของรัฐมีผลตามกฎหมายเสร็จสิ้นไปแล้ว และการพิจารณาอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาอีก แต่เป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ฉะนั้น แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจะหมดอายุลงแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ต่อไปตามมาตรา ๒๕ ซึ่งได้บัญญัติให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนที่มีการกำหนดเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้ด้วย

(๓) ปัญหาประการที่สามที่หาหรือว่า ในกรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยยังมิได้มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับผู้ที่จะต้องถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการแก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐ ทวิ นั้นแล้ว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะเจรจาตกลงซื้อขายตามราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้แก้ไขใหม่ได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เนื่องจากมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตกลงซื้อขายและพิจารณากำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนได้เฉพาะในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีผลใช้บังคับเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาหมดอายุลงเจ้าหน้าที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจเจรจาตกลงซื้อขายกับ

เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับรายที่ยังมิได้เคยมีการตกลงซื้อขายมาก่อนเมื่อพระราช
กฤษฎีกาหมดอายุแล้วได้อีกต่อไป

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๔/๑๔๒๓๗ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๙ ตอนที่ ๗๕ วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๒๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม แต่ปรากฏว่าก่อนการบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตามกฎกระทรวงดังกล่าว ได้มีผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อกรุงเทพมหานครไว้เป็นจำนวนมาก และเรื่องกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

^๑ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

๑. กรณีผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีผลใช้บังคับ และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาออกใบอนุญาต แต่เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วปรากฏว่าอาคารที่ยื่นคำขออนุญาตไว้ไม่อยู่ในข่ายที่จะก่อสร้างได้ตามกฎกระทรวงดังกล่าว กรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้โดยถือว่าผู้ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว อันเข้าข่ายเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่

๒. มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการก่อสร้างอาคารจะต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงแต่ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวม กรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครจะให้ผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารถือปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมโยธาธิการ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ต่อมา เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ปรากฏว่าอาคารที่ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างไว้นั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะก่อสร้างได้ตามกฎกระทรวงดังกล่าว กรณีนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้โดยถือว่าผู้ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นแตกต่างกัน เป็น ๓ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสองหมายถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ซึ่งกรณีที่จะถือได้ว่าได้มีการใช้ที่ดินผิดไปจากผังเมืองรวมหรือไม่ นั้น จำต้องพิจารณาจากการกระทำใดๆ เกี่ยวกับที่ดินนั้นที่ชี้ให้เห็นเป็นรูปธรรมว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการใดไปแล้ว และการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือไม่ ลำพังแต่เพียงการได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่อาจพิจารณาได้ว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการใด และการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้นผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือไม่ ดังนั้น การกระทำอันเป็นการใช้ประโยชน์อย่างใดที่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน การที่จะถือได้ว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แล้ว จะต้องมียอดประกอบ ๒ ประการ คือ (๑) ได้รับ

อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และ (๒) ได้มีการกระทำใดๆ ที่เป็นรูปธรรมที่จะชี้ให้เห็นว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการใดผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม แต่ถ้ามการกระทำอันเป็นการใช้ประโยชน์อย่างใดไม่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนการที่จะถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ก็จะต้องพิจารณาว่าได้มีการกระทำที่เป็นรูปธรรมที่ชี้ให้เห็นว่าได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อการใดไปแล้ว และการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมือง เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ^๒ และการออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ก็เป็นการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเรื่องต่างๆ ในเขตดังกล่าวเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองดังที่ได้กล่าวข้างต้น ดังนั้น เมื่อมีการออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมแล้วก็จะมิใช่ขัดแย้งแยกตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ ว่า ที่ดินบริเวณใดจะใช้ประโยชน์เพื่อการใดได้ต่อไป และบริเวณใดหากยังมิได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่นก็ต้องระงับโดยจะใช้ประโยชน์ให้ขัดกับที่กำหนดในกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่ได้ แต่ถ้ามการกระทำของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” มาก่อนการใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวม บทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสอง ก็ยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการนั้นต่อไปได้ แม้จะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากที่กำหนดในผังเมืองรวมก็ตาม

สำหรับปัญหาว่าอย่างไรเป็นกรณีที่ “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้วตามมาตรา ๒๗ นั้น ฝ่ายที่สองเห็นว่า สามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประการ คือ

(๑) ในกรณีที่เป็นการดำเนินการใดก็ตามที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่า การดำเนินการนั้นจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจาก

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

หน่วยงานหรือองค์กรใดก่อน เช่น การใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร หรือการพาณิชย์เป็นต้น ย่อมต้องถือว่าเป็นสิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินของตนได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้วหรือไม่ และตั้งแต่เมื่อใด จึงจำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่

(๒) ในกรณีการดำเนินการใดได้มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะว่า การดำเนินการนั้นจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน เช่น การก่อสร้างอาคาร เป็นต้น การที่จะพิจารณาว่ามีการ “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้วหรือไม่ และตั้งแต่เมื่อใดย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ เพราะเจ้าของที่ดินมิได้มีอิสระที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการนั้น แต่ต้องอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการนั้นเสียก่อน การดำเนินการไปโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายย่อมเป็นการที่ผิดกฎหมายและไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่บุคคลเหล่านั้น ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ

สำหรับการดำเนินการในบางเรื่องที่อาจมีการคาบเกี่ยวกันกับกฎหมายอื่นและต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น การจัดสรรที่ดิน หรือการตั้งโรงงาน เป็นต้น ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือต้องดำเนินการใดตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นมาก่อน โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วยนั้น การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการนั้นมาก่อนวันที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะมีผลใช้บังคับก็ถือได้ว่าการ “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” นั้นมาแล้วเช่นกัน

นอกจากนั้น การดำเนินการในบางเรื่องอาจมีลักษณะผสมกันระหว่างกรณีที่จะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติหรือดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย กับกรณีที่สามารถกระทำได้โดยอิสระไม่อยู่ในบังคับกฎหมายใดๆ ซึ่งการพิจารณาแยกต่างหากเด็ดขาดออกไปอาจทำให้ไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น ในกรณีผสมดังกล่าว ถ้าส่วนที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินไปนั้น เห็นได้ชัดว่าเป็นการดำเนินการไปแล้วในส่วนสำคัญ โดยส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันโดยใกล้ชิดที่จำต้องดำเนินการตามไปโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีนั้นแม้ว่าส่วนที่เหลือจะเป็นกรณีที่ต้องได้รับใบอนุญาตหรืออนุมัติหรือดำเนินการตามขั้นตอนในกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อเข้าลักษณะดังกล่าวก็สมควรถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นแล้ว ดังนั้น ในส่วนที่ยังมิได้ดำเนินการในกรณีนั้นก็อาจออกใบอนุญาตหรืออนุมัติหรือดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการนั้นภายหลังที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับได้

อนึ่ง ฝ่ายที่สองมีข้อสังเกตว่า ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ซึ่งในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้กำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผัง

เมืองรวมออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน โดยในที่ดินแต่ละประเภทได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้โดยชัดเจนว่าจะใช้ประโยชน์เพื่อการใดได้บ้าง และมีกำหนดจำนวนที่ดินที่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทไว้ด้วย โดยอาจเป็นการห้ามใช้ที่ดินเพื่อกิจการใดเพิ่มเติมขึ้นจากที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น คลังสินค้าหรือคลังเชื้อเพลิง หรืออาจกำหนดให้ใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นเพิ่มได้อีกไม่เกินจำนวนร้อยละ ๑๐ ของที่ดินประเภทนั้นๆ^๓ ซึ่งการกำหนดจำนวนดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงนั้น เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับข้อเท็จจริงและนโยบายของแต่ละท้องถิ่นว่าสมควรกำหนดข้อความเกี่ยวกับจำนวนดังกล่าวไว้อย่างไร โดยจะกำหนดให้นับจากจำนวนที่ได้รับใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินไว้แล้ว หรือนับจากจำนวนที่ได้มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินก็ได้ เพราะเป็นการกำหนดจำนวนอันเป็นเนื้อหาของกฎกระทรวงเหมือนกัน ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าจะเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เช่นใด เพื่อให้ถูกต้องตามหลักการและเกิดความเป็นธรรมตามความรับผิดชอบของตน ซึ่งหากกฎกระทรวงกำหนดไว้เฉพาะเช่นใดหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวไว้ข้างต้นก็ไม่ต้องนำมาใช้บังคับ

ฝ่ายที่สาม เห็นว่า มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม ซึ่งเป็นข้อห้ามบุคคลซึ่งประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินหลังวันที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับ ว่าในกรณีนี้บุคคลนั้นจะริเริ่มและใช้ที่ดิน บุคคลนั้นจะทำเป็นอย่างอื่นให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมไม่ได้ ทั้งนี้ โดยถือว่าการประกาศใช้ผังเมืองรวมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองและของประชาชนเป็นส่วนรวม

ส่วนความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่ยอมรับวิธีสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนวันที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะใช้บังคับและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อกฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว ซึ่งตามบทบัญญัติวรรคสองนี้จะเห็นได้ว่าแม้การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นสำคัญก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังคำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้ริเริ่มและใช้ประโยชน์ที่ดินมาแล้ว ก่อนวันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ อันเป็นกรณีที่ตรงกับปัญหาที่กรุงเทพมหานครหรือมานี้ ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยจึงมีเพียงว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนวันที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะใช้บังคับนั้นมีความหมายเพียงใด

^๓ ข้อ ๘ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมิใช่อาคารขนาดใหญ่ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่นให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ ที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คลังสินค้า

(๔) คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขนส่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยที่ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีคำนิยามหรือบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น กรณีนี้จึงคงจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไปว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ริเริ่มและได้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะกิจการบางประเภทต้องใช้เวลาในการเตรียมการเป็นเวลานานก่อนที่จะยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามโครงการนั้น กิจการบางประเภทอาจขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้เลยโดยไม่ต้องใช้เวลาเตรียมหรือริเริ่มเป็นเวลานานๆ การที่ทางราชการจะวางหลักเกณฑ์โดยถือเอาว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องได้รับอนุญาตหรือใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือตามกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะดำเนินการเสียก่อนวันที่ประกาศใช้ผังเมืองรวมจึงจะถือว่าผู้นั้นได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว อาจจะเป็นความหมายที่แคบและไม่สอดคล้องกับตัวอักษรและเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ วรรคสอง นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่าการยื่นคำขอรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือตามกฎหมายอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องใช้เวลาในการพิจารณารายละเอียดในคำขอนั้นเป็นเวลานานก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้ มิใช่เป็นเรื่องที่จะออกใบอนุญาตให้ได้ทันทีที่ไปยื่นคำขอ กรณีเช่นนี้หากผู้ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามโครงการของตนมาก่อนวันที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะใช้บังคับ และได้ยื่นคำขอโดยถูกต้องครบถ้วนแล้วก่อนวันที่ประกาศใช้ผังเมืองรวม แต่ในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการพิจารณาคำร้องและยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม กลับกลายเป็นว่า ผู้ยื่นคำขอนั้นหมดสิทธิ ต้องถูกห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามโครงการที่ตนมีอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุป คำว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง น่าจะเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป และอยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดว่าจะก่อสร้างอาคารนั้น หากผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขอไว้ก่อนใช้บังคับผังเมืองรวม

ประเด็นที่สอง กรุงเทพมหานครจะให้ผู้อยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารถือปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไรนั้น ในประเด็นนี้ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ให้คำชี้แจงเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมบรรลุผลตามเจตนารมณ์ กรุงเทพมหานครประสงค์จะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ให้ต้องมีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Permit) เสียตั้งแต่ต้น เพื่อเป็นการเตรียมการไว้ล่วงหน้า และเพื่อให้ประชาชนผู้ซึ่งจะลงทุนดำเนินกิจการใดๆ ในที่ดินของตนที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมจะได้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินกิจการที่จะกระทำไปนั้น จะมีความมั่นคงเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ โดยอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายผังเมืองรวมกำหนดไว้หรืออยู่ในจำนวนร้อยละ ๑๐ ที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมยกเว้นให้ไว้หรือไม่ และเมื่อได้รับใบอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการดังกล่าวแล้ว การขออนุญาตก่อสร้างอาคารก็จะเป็นขั้นตอนต่อไปอีกขั้นตอนหนึ่งเช่นนี้ กรุงเทพมหานครจะสามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ มิได้มีขั้นตอนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินแยกต่างหากจากการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือการขออนุญาตอย่างอื่น และโดยที่การกำหนดระบบการอนุญาตให้เกิดสิทธิหน้าที่ต่อเอกชนจะต้องมีฐานตามกฎหมายให้อำนาจเสียก่อน ดังนั้น ในกรณีนี้ กรุงเทพมหานครจึงไม่มีอำนาจที่จะออกระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์ให้มีการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินแยกต่างหากได้

โดยที่ปัญหาข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งเป็นปัญหาสำคัญ และกรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๓ ฝ่าย เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ตามข้อ ๑๓ (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหารือในประเด็นที่หนึ่ง โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักผังเมือง และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว เห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินบางกรณีบุคคลจะใช้โดยอิสระไม่ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติหรือดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายเสียก่อนจึงจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กฎหมายยอมรับ ซึ่งกรณีของการก่อสร้างอาคารก็เป็นกรณีหนึ่งที่อยู่บังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ” ดังนั้น เพียงแต่ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารไว้แต่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตตามที่หารือมานั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการ “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้วตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่ใช่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ยอมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ แม้ว่าจะผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๘๐๑/๐๑๐๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เกิดปัญหาจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือ ปริมาณพื้นผิวจราจรที่มีน้อยกว่าที่ควรจะมี ขณะเดียวกันการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แม้จะชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน แต่ก็ยังคงก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกเวนคืนบางรายซึ่งมีความสะดวกที่จะอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับบริเวณอสังหาริมทรัพย์เดิมที่ถูกเวนคืน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงได้พยายามที่จะศึกษาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว โดยพยายามที่จะหาที่ดินส่วนหนึ่งสำหรับให้ผู้ถูกเวนคืนซึ่งประสงค์จะอยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงที่ดินเดิมแทนที่จะรับเงินค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกจึงขอหารือความเป็นไปได้ของข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมือง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

๒. กรณีที่สอง กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามกรณีที่หนึ่ง หากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนน และเวนคืนที่ดินข้างเคียงโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยน จะกระทำได้หรือไม่ หากกระทำได้ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร

๓. กรณีที่สาม กรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั้งตามกรณีที่หนึ่งและกรณีที่สองจะมีบทบัญญัติใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ในเบื้องต้นจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

มาตรา ๓๖^๑ ด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค .. เพื่อการผังเมือง .. หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุดำเนินการแห่งการเวนคืน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ฉะนั้นหากจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างถนนและเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการผังเมืองตามข้อหาหรือกรณีหนึ่งหรือเวนคืนที่ดินข้างเคียงเพื่อการเคหะโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ^๒ ตามข้อหาหรือกรณีที่สอง แล้วจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะที่ดินที่เหลือจากการที่มีได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่ว่าเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการเคหะภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น จะต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามความในวรรคสามของมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญและจะนำไปแลกเปลี่ยนแทนการ

^๑ มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุดำเนินการแห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าไข้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๒ ข้อ ๒๘ ในการดำเนินกิจการของการเคหะแห่งชาติ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ในการนี้ให้ถือว่า กิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรมตามข้อ ๓ (๔) ให้การเคหะแห่งชาติคำนึงถึงการผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดเคหะสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนที่ต้องย้ายออกไปจากแหล่งเสื่อมโทรมเป็นสำคัญ

จ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืนรายอื่นก็ไม่ได้ เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว แม้ว่าความตอนท้ายของวรรคสามของมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญฯจะบัญญัติว่า “เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่น...” ได้ก็ตาม กฎหมายก็จำกัดไว้เฉพาะว่า “เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการนั้นเป็นพิเศษอีกด้วย

ส่วนที่จะมีบทบัญญัติกฎหมายใดที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๒) เห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้มีบทบัญญัติที่พอจะอาศัยเป็นแนวทางให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ถูกเวนคืนได้ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็ไม่มีบทกฎหมายอื่นใดอีกที่ให้อำนาจแก่รัฐที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาดำเนินการตามวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกหรือได้ อย่างไรก็ตาม ในด้านการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ถูกเวนคืน นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหานี้ไว้แล้วดังจะเห็นได้จากวรรคสองของมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติว่า “การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน”และวรรคห้าของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๒) จึงเห็นว่า ถ้าหากได้มีการปฏิบัติถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้อย่างจริงจังแล้ว ก็จะช่วยสร้างความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนได้อย่างดีที่สุดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๒) เห็นว่า การจัดสรรที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อการผังเมืองหรือการเคหะให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนเป็นการแลกเปลี่ยนแทนการจ่ายเงินค่าทดแทนไม่อาจกระทำได้ และบทบัญญัติที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนเนื่องจากการสร้างถนนก็คือบทบัญญัติมาตรา ๓๖วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และมาตรา ๑๘ถึงมาตรา ๒๑ โดยเฉพาะมาตรา ๒๑
วรรคห้า^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๖

^๓ มาตรา ๒๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือ
การงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย
เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

บันทึก

เรื่อง การเก็บหาผลปาล์มน้ำมันและกริตยางพาราในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗/๐๗.๐๒/๓๕๕๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมป่าไม้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับทางปฏิบัติ กรณีบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖^๑ หรือมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปลูกยางพารา ปาล์มน้ำมัน ฯลฯ เมื่อยางพารา ปาล์มน้ำมัน ฯลฯ ที่ผู้รับอนุญาตได้ทำการปลูกหรือสร้างขึ้นนั้นสามารถกริตยาง หรือเก็บผลปาล์มได้ผู้รับอนุญาตดังกล่าวจะต้องขอรับอนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

^๑ มาตรา ๑๖ อธิปไตยโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาวหรือหิน แลแล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ย่นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่ขออนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๓ มาตรา ๑๕ การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เนื่องจากน้ำยางพาราและผลปาล์มเป็นของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เมื่อจะมีการเก็บหาของป่าดังกล่าว ผู้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและระเบียบกรมป่าไม้วาดด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๙ รวมทั้งต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เว้นแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตให้มีการเก็บหาของป่าได้เป็นคราวๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า “ของป่า” น่าจะหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในป่าตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่น่าจะรวมถึงสิ่งที่เกิดขึ้นโดยการกระทำหรือปลูกสร้างจากฝีมือของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปดำเนินการปลูกสร้างขึ้นโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ในการเข้าไปดำเนินการปลูกยางพาราหรือปาล์มน้ำมันของผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้รับอนุญาตจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตตามกฎหมาย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือชำระค่าตอบแทนตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๑ เรื่อง กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้ผู้รับอนุญาตทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้นต้องชำระให้แก่รัฐบาล แล้วแต่กรณีอยู่แล้ว การที่จะให้ผู้รับอนุญาตดังกล่าวต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อีก ย่อมเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อน น่าจะเป็นการไม่เป็นธรรมกับผู้รับอนุญาตปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมัน เพราะผู้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการปลูกยางพาราหรือปาล์มน้ำมันต้องเสียค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตตามกฎหมาย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แล้วแต่กรณี ทั้งยังจะต้องลงทุนลงแรงในการที่จะให้ได้มาซึ่งผลผลิตในลักษณะที่เรียกว่าเป็นของป่าอีกด้วย หากให้ผู้รับอนุญาตดังกล่าวต้องขออนุญาตหรือปฏิบัติเมื่อจะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ขออนุญาตเก็บหาของป่าที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติทั่วไปก็จะเกิดการเปรียบเทียบและไม่เป็นธรรม รวมทั้งอาจเกิดกรณีการขออนุญาตเก็บหาของป่าในบริเวณที่มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๐ และปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้รับอนุญาตทั้งสองประเภทตลอดจนปัญหาอื่นๆ ขึ้นได้

เพื่อให้ทางปฏิบัติของกรมป่าไม้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาดังนี้

๑. น้ำยางพารา ผลปาล์ม ฯลฯ ที่เกิดขึ้นโดยผู้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จะเป็นของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๒. การกรีดยางพารา เก็บผลปาล์ม ฯลฯ ที่เกิดขึ้นโดยการลงทุนลงแรงของผู้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ผู้รับอนุญาตดังกล่าวจะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ อย่างไร

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมป่าไม้ สรุปความได้ว่าการอนุญาตให้ปลูกสวนปาล์มน้ำมันในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยถือว่าเป็นการอนุญาตให้เข้าไปทำการเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ สำหรับการอนุญาตให้ปลูกสวนยางพาราในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เดิมเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๖ แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และได้มีระเบียบกรมป่าไม้วัดด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๐ ออกมาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๐ แล้ว การอนุญาตให้ปลูกสวนยางพาราในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องเป็นการอนุญาตตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ โดยถือว่าเป็นการอนุญาตให้ปลูกไม้ยืนต้น การอนุญาตให้ปลูกสวนยางพาราตามมาตรา ๑๖ หรือตามมาตรา ๒๐ ไม่มีผลแตกต่างกัน เพราะจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติคล้ายคลึงกันป่าสงวนแห่งชาติที่อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำการบำรุงป่า หรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม่ยืนต้นตามมาตรา ๒๐ ได้ จะต้องปรากฏว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ แล้ว สำหรับการอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ นั้น ก่อนที่จะอนุญาต เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบสภาพของป่าก่อนว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้หรือไม่ เช่น จะต้องไม่เป็นป่าต้นน้ำลำธาร ไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และไม่ใช้บริเวณที่สภาพของป่ายังดีอยู่ โดยทั่วไปแล้วบริเวณป่าสงวนแห่งชาติที่จะอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยนั้น จะเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่สภาพของป่าไม่ดีแล้ว และไม่สามารถฟื้นฟูสภาพของป่าขึ้นมาได้ตามธรรมชาติ และเมื่อต้นปาล์มน้ำมันและต้นยางพารา

นี้ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ ได้ปลูกและบำรุงรักษาจนสามารถเก็บเกี่ยวผลได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับอนุญาตน่าจะมีกรรมสิทธิ์ในต้นปาล์มน้ำมันและต้นยางพาราตั้งกล่าว ผลปาล์มน้ำมัน และน้ำยางพารา อันเป็นดอกผลจากต้นปาล์มน้ำมันและต้นยางพารานั้น ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นของป่า เพราะไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติแต่เกิดจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรมป่าไม้ และได้ตรวจพิจารณาสำเนาหนังสืออนุญาตที่ออกให้ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งผู้แทนกรมป่าไม้ส่งมาให้พิจารณาเป็นตัวอย่างรวม ๓ ราย คือ หนังสืออนุญาตให้บริษัทสามชัยสวนปาล์ม จำกัด เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน) หนังสืออนุญาตให้นายวิสันต์สินธุพันธ์ เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (เพื่อปลูกสร้างสวนยางพารา) และหนังสืออนุญาตให้นายกรรชิต ตั้งทรงเจริญ ทำการปลูกไม้ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ (เพื่อปลูกสร้างสวนยางพารา) แล้ว สำหรับปัญหาที่ว่าน้ำยางพารา ผลปาล์มน้ำมัน ฯลฯ ที่เกิดขึ้นโดยผู้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๐ จะเป็นของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งนิยามของคำว่า “ของป่า” หมายความว่า “สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าเป็นต้นว่า (๑) ไม้พื้น ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้และยางไม้ ฯลฯ” แล้วจะเห็นได้ว่า “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะหมายความว่าถึงทุกสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์ ซึ่งต่างจากของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๔^๔ ที่บัญญัติว่า “ของป่า”

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า

(๑) ไม้พื้น ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้และยางไม้

(๒) หญ้า อ้อ พง แข่ม ปรีอ คา กก กระจุต กล้วยไม้ กูด เห็ดและพืชอื่น

(๓) ซากสัตว์ ไข่ หนัง เขา นอ งา กราม ขนหาง กระดุก ขน รังนกครั้ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง

และมูลค้างคาว

(๔) ดิน หิน กรวด ทราย แร่ และน้ำมัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายความว่า บรรดาของที่เกิดขึ้นในป่าตามธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งจำกัดว่าจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติเท่านั้น เมื่อผลปาล์มน้ำมันและน้ำยางพาราซึ่งได้จากต้นปาล์มน้ำมันและต้นยางพาราที่ผู้รับอนุญาตได้ปลูกขึ้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าจึงเป็น “ของป่า” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หากผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ หรือผู้รับอนุญาตให้ทำการปลูกไม้ยืนต้น (ปลูกสร้างสวนยางพารา) ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ ประสงค์จะเก็บผลปาล์มน้ำมันหรือกรีดยางพารา ก็จะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๕ และต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับของป่าตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่ได้บัญญัติยกเว้นให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๐ ไม่ต้องขออนุญาตเก็บหาของป่า ดังเช่นที่บัญญัติยกเว้นไว้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ผลปาล์มน้ำมันและน้ำยางพาราที่ผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ ได้ปลูกและบำรุงรักษาในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หากผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ ประสงค์จะเก็บผลปาล์มน้ำมันและกรีดยางพาราที่ตนได้ปลูกขึ้น ก็จะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ รวมทั้งต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับของป่าตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๖

-
- (๗) “ของป่า” หมายความว่า บรรดาของที่เกิดขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ
- ก. ไม้ รวมทั้งส่วนต่างๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากไม้
 - ข. พืชต่างๆ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากพืชนั้น
 - ค. รังนก ครั่ง รวงผึ้ง ขี้ผึ้ง และมูลค้างคาว
 - ง. หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึก

เรื่อง หรือเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและการยื่นคำร้องขอให้พิจารณา
การประเมินใหม่ของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๗๕๐๐-๐๓/๒๒๐ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกาศใช้ ซึ่งมีผลให้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน นั้น กปภ. เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกิจการด้านสาธารณูปโภค มีที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในกิจการ ๒ ประเภท คือ

๑. ที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ กปภ. รับโอนจากกรมโยธาธิการและกรมอนามัย ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่เป็นกรรมสิทธิ์ของ กปภ. โดยตรง

กปภ. ได้ดำเนินการยื่นแบบแสดงรายการเพื่อชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินเฉพาะประเภทที่ ๒ แต่หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้เรียกเก็บภาษีจาก กปภ. สำหรับทรัพย์สินทั้ง ๒ ประเภท ซึ่ง กปภ. ได้แจ้งขอชำระภาษีเฉพาะสำหรับทรัพย์สินประเภทที่ ๒ ที่เป็นทรัพย์สินของ กปภ. เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า กปภ. ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องชำระภาษีสำหรับทรัพย์สินประเภทที่ ๑ แต่หน่วยราชการฯ ไม่ยอมรับชำระทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงขอหารือว่า กปภ. มีหน้าที่ที่จะต้องชำระภาษีสำหรับทรัพย์สินประเภทที่ ๑ หรือไม่ และหาก กปภ. ไม่มีหน้าที่ชำระภาษีสำหรับทรัพย์สินประเภทที่ ๑ กปภ. มีหน้าที่ที่ต้องยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ภายในระยะเวลาตามที่มาตรา ๒๕^๑ มาตรา ๒๖^๒ และมาตรา ๒๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในการประเมินไซ้ร ทำนว่าอาจยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลตามแต่จะไดกำหนดไว้ เพื่อขอให้พิจารณาการประเมินนั้นใหม่ โดยวิธีการดังจะไดกล่าวต่อไป

^๒ มาตรา ๒๖ คำร้องทุกๆ ฉบับ ให้เขียนในแบบพิมพ์ซึ่งกรมการอำเภอจ่าย เมื่อผู้รับประเมินลงนามแล้วให้ส่งต่อกรมการอำเภอในท้องที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ภายในเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ไดรับแจ้งความตามมาตรา ๒๔ นั้น เพื่อให้ส่งต่อไปยังอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาล แล้วแต่กรณี

และมาตรา ๓๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจาก กปภ.พิจารณาเห็นว่าบทบัญญัติที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นกรณีที่ใช้บังคับสำหรับผู้มีหน้าที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งไม่พอใจการประเมินเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทน กปภ.และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

(๑) สำหรับปัญหาที่หารือนี้เป็นกรณีสืบเนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครจาก กปภ. โดยแจ้งรายการประเมินภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ตั้งที่ทำการของ กปภ. จำนวน ๑๙ รายการ เนื่องจากเข้าใจว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของ กปภ.ทั้งหมด กปภ.ได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ต่อคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งขึ้นช่วยกลั่นกรองการชี้ขาดคำขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า ควรเพิกถอนการประเมินสำหรับสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุและที่ดินที่ กปภ.ถือกรรมสิทธิ์แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ส่วนที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุซึ่งใช้ต่อเนื่องกับสิ่งปลูกสร้างอันเป็นกรรมสิทธิ์ของ กปภ. นั้น กปภ.ยังจะต้องชำระภาษี และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แจ้งคำชี้ขาดตามความเห็นข้างต้นไปให้ กปภ.ทราบแล้ว^๕

^๓ มาตรา ๒๗ ถ้าคำร้องยื่นภายหลังเวลาซึ่งกำหนดไว้ในมาตราก่อนท่านให้อธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาลมีหนังสือแจ้งความให้ผู้รับประเมินทราบว่าหมดสิทธิที่จะให้พิจารณาการประเมินใหม่ และจำนวนเงินซึ่งประเมินไว้นั้นเป็นจำนวนเด็ดขาด เมื่อเป็นดังนี้ ห้ามมิให้นำคดีขึ้นสู่ศาล เว้นแต่ในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอ้างว่าเป็นเหตุหมดสิทธินั้น

^๔ มาตรา ๓๑ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในคำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาล จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง แต่ต้องทำภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับแจ้งความให้ทราบคำชี้ขาด

ถ้าอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลชี้ขาดว่าผู้รับประเมินหมดสิทธิที่จะให้การประเมินของตนได้รับพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๒๗ ห้ามมิให้นำคดีขึ้นสู่ศาลเว้นแต่ในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอ้างว่าเป็นเหตุหมดสิทธินั้น

ในกรณีที่ผู้รับประเมินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไม่พอใจในคำชี้ขาดตามวรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินซึ่งประเมินไว้นั้นมีจำนวนที่สูงเกินสมควรให้รัฐวิสาหกิจนั้นนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาดตามมาตรา ๓๐ ในการนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร มติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๕ ใบแจ้งคำชี้ขาดตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๖

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า ที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังให้รัฐวิสาหกิจใช้โดยไม่เสียค่าตอบแทนจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ และใครเป็นผู้รับภาระการชำระภาษีนั้น กระทรวงการคลังได้เคยมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเชิญผู้แทนกรมธนารักษ์ในฐานะผู้รับผิดชอบดูแลที่ราชพัสดุ และรัฐวิสาหกิจซึ่งใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่เสียค่าตอบแทน คือ กปภ. การไฟฟ้านครหลวง องค์การทอผ้าองค์การสุรา โรงงานยาสูบ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางมาประชุมเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๓ เพื่อแจ้งให้ทราบและหารือนโยบายของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับภาระการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุ ซึ่งรัฐวิสาหกิจนำไปใช้โดยไม่เสียค่าตอบแทน ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นควรให้รัฐวิสาหกิจซึ่งใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้ชำระภาษีแทนราชพัสดุซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินและปรากฏข้อยุติในการประชุมครั้งดังกล่าวว่า สมควรมีการแก้ไขกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจซึ่งใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่เสียค่าตอบแทนชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนราชพัสดุ ซึ่งขณะนี้กรมธนารักษ์กำลังดำเนินการตามผลการพิจารณาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับข้อที่หาว่า กปภ. มีหน้าที่จะต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดเรียกเก็บภาษีจากค่ารายปีของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ตามมาตรา ๘^๖ โดยเรียกเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา ๔๐^๗ โดยกำหนดข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินตามที่ระบุ

^๖ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เขา ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๗ มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้นในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่าง

ไว้ในมาตรา ๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ การพิจารณาว่าบุคคลใดจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากตัวทรัพย์สินนั้นเองว่าเข้าลักษณะที่ได้บัญญัติยกเว้นไว้หรือไม่ ซึ่งที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างตามปัญหาที่หารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)^๙ ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า ที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่กรมโยธาธิการและกรมอนามัยเคยใช้ และปกป.รับโอนมาตามมาตรา ๔๙^{๑๐} และมาตรา ๕๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ โดย กปภ.มีสิทธิใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามนัยมาตรา ๕๑^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯนั้น

อื่นๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใดๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย

^๙ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการของการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่พักเก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^๙ บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของกรมโยธาธิการและกรมอนามัยที่โอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ (ทรัพย์สินดังกล่าวได้แก่ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินทอส่งน้ำประปา มาตรวัดน้ำ และเครื่องจักรกลรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้า มีรายการใดบ้างเป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘)

^{๑๐} มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^{๑๑} มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^{๑๒} มาตรา ๕๑ สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป

ถือเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวในกิจการของ กปภ.ไม่เข้าลักษณะที่จะได้รับยกเว้นภาษีตามมาตรา ๙ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ เนื่องจากอำนาจกระทำการตามวัตถุประสงค์ของ กปภ.ตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ แม้จะเป็นการประกอบกิจการเพื่อสาธารณูปโภค แต่ก็มิได้มีลักษณะเป็นการใช้เพื่อสาธารณะเพราะมีลักษณะแสวงหากำไรด้วย และประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า คำว่า “รัฐบาล” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม^๖ เท่านั้น ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๗ ให้ กปภ.มีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินต่างๆ สร้างซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำรับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) สำรวจ วางแผน และพัฒนาแหล่งน้ำดิบ ตลอดจนจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ

(๓) สำรวจ วางแผน และสร้างระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา

(๔) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการ ค่าเครื่องอุปกรณ์และค่าสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าตอบแทนดังกล่าว

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้น้ำประปาเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณูปโภค

(๖) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้และบำรุงรักษาทรัพย์สินของ กปภ.

(๗) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๘) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

(๙) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๑๐) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

^๖ บันทึก เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของธนาคารแห่งประเทศไทย (กรณีมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕)

ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากด้วย ดังนั้น กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของทรัพย์สินจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๔๐^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

กล่าวโดยสรุป กปภ.ไม่ใช่เจ้าของที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ กปภ.รับโอนสิทธิในการใช้จากกรมโยธาธิการและกรมอนามัยตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่เป็นผู้เสียภาษีสำหรับที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

(๒) สำหรับข้อที่หาหรือว่า ถ้า กปภ.ไม่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินตามข้อหาหรือตาม ๑. กปภ.จะต้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่หรือไม่ นั้นเห็นว่า เมื่อหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้เรียกเก็บภาษีโดยแจ้งรายการประเมินไปให้ กปภ. ตามมาตรา ๒๔^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กปภ.จึงเป็นผู้รับประเมินซึ่งพึงจะต้องจ่ายค่าภาษี หากไม่พอใจในการประเมินไม่ว่าจะเห็นว่าตนเองไม่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีหรือค่าภาษีที่ประเมินไว้สูงเกินไป^{๑๙} ก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕^{๒๐} มาตรา ๒๖^{๒๑} และมาตรา ๒๗^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ เพื่อขอให้มีการประเมินภาษีใหม่ให้ถูกต้องรวมทั้ง

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๘} มาตรา ๒๔ เมื่อได้ไต่สวนตรวจตราแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนด

(ก) ประเภทแห่งทรัพย์สินตามมาตรา ๖

(ข) ค่ารายปีแห่งทรัพย์สิน

(ค) ค่าภาษีที่จะต้องเสีย

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งรายการตามที่ได้กำหนดไว้นั้นไปยังพนักงานเก็บภาษี ให้พนักงานเก็บภาษีแจ้งรายการประเมินไปให้ผู้รับประเมินทรัพย์สินในท้องที่ของตนทราบโดยมิชักช้า

^{๑๙} ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๒๕/๒๕๑๒ (ที่ประชุมใหญ่) ระหว่างสมาคมพาณิชย์อินเดีย โจทก์ เทศบาลนครกรุงเทพ จำเลย ซึ่งวินิจฉัยว่า เมื่อเจ้าพนักงานแจ้งรายการประเมินภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๒๔ ไปยังผู้ใด บุคคลผู้นั้นก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้รับประเมินโดยเป็นบุคคลผู้พึงชำระค่าภาษีตามที่ประเมินมานั้น ถ้าไม่พอใจการประเมิน จะโดยอ้างว่าเพราะเจ้าพนักงานประเมินผิดให้เสียภาษีในกรณีไม่ต้องเสียหรือประเมินให้เสียมากกว่าที่ควรต้องเสีย บุคคลนั้นต้องฟ้องคดีต่อศาลว่าการประเมินไม่ถูก จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ ซึ่งบัญญัติให้ชำระค่าภาษีทั้งสิ้นก่อนศาลประทับฟ้อง หากมิได้ชำระค่าภาษีเสียก่อนศาลย่อมจะรับฟ้องไว้พิจารณาคดีได้

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

นำคดีไปสู่ศาลตามมาตรา ๓๑^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ หากยังเห็นว่าคำชี้ขาดของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ถูกต้อง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าปัญหาตามข้อหาหรือข้อถกเถียงน่าจะหมดสิ้นไป เพราะในขณะนี้กระทรวงการคลังกำลังดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจซึ่งใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่เสียค่าตอบแทน รับภาระชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนกระทรวงการคลัง โดยอยู่ในระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อัครราชทูต จุฬารัตน

(นายอัครราชทูต จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๖

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง การขายที่ดินของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด

บริษัทไม้อัดไทย จำกัด ได้มีหนังสือที่ กษ ๒๑๐๐/๐๙๙ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด บริษัทฯ บริหารงานโดยคณะกรรมการบริษัท ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถือหุ้น บริษัทฯ ได้จัดซื้อที่ดินไว้หลายแห่ง และได้เคยแบ่งขายที่ดินบางแห่งไป การซื้อหรือขายที่ดินของบริษัทฯ ได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการบริษัท ต่อมาคณะกรรมการบริษัท ได้มีมติให้ขายที่ดินบางส่วนในเขตกรุงเทพมหานคร แต่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีหนังสือทักท้วงการขายที่ดินของบริษัทฯ ว่า “บริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจ การจะขายที่ดินของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี” บริษัทฯ เห็นว่าที่ดินของบริษัทฯ ไม่ใช่ที่ดินของรัฐ จึงได้มีหนังสือหาหรือกระทรวงการคลังเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ขายที่ดินของบริษัทฯ และวิธีดำเนินการขายที่ดินดังกล่าวซึ่งกระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือดังนี้

๑. แม้ว่าข้อบังคับของบริษัทฯ จะกำหนดให้คณะกรรมการบริษัทฯ มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั้งหลายของบริษัทฯ แต่โดยที่การขายที่ดินเป็นเรื่องที่มีใช้การดำเนินงานตามปกติของบริษัทฯ บริษัทฯ จึงต้องขออนุมัติผู้ถือหุ้นในการดำเนินการ และเนื่องจากเป็นเรื่องนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะส่วนราชการผู้ดูแล จึงควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนดำเนินการ

๒. การขายที่ดินของบริษัทฯ ควรถือปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยอนุโลม

บริษัทฯ พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. บริษัทฯ จะนำเรื่องขออนุมัติผู้ถือหุ้นเพื่อขายที่ดินต่อไป เนื่องจากการขายที่ดินของบริษัทฯ ไม่ใช่เรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินทั้งยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้บริษัทฯ ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการแต่อย่างใด

๒. ที่ดินของบริษัทฯ ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ตามความในมาตรา ๔ วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งกำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ การขายที่ดินของบริษัทฯ จึงไม่ต้องถือปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่อย่างใด

บริษัทฯ จึงขอหารือว่าความเห็นของบริษัทฯ ดังกล่าวถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

ในการพิจารณาปัญหาที่หารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และกรมธนารักษ์) สรุปความได้ว่า บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด มีที่ดินที่แขวงบางนา เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ประมาณ ๓๐๐ ไร่เศษ ส่วนหนึ่งใช้เป็นโรงงานของบริษัทฯ สำหรับที่ดินที่จะขายนี้อยู่ติดแม่น้ำเจ้าพระยามีเนื้อที่ประมาณ ๑๙ ไร่ โดยมีถนนรรางสายเก่าคั่นระหว่างที่ดินแปลงนี้กับที่ดินส่วนใหญ่ บริษัทฯ ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเอง แต่ได้ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้เป็นที่ตั้งโรงงานอัดน้ำยาไม้มาเป็นเวลากว่า ๓๐ ปีแล้ว ต่อมาบริษัทฯ มีโครงการจะลงทุนตั้งโรงงานแผ่นใยไม้อัดความหนาแน่นปานกลาง (MDF-Medium Density Fiberboard) บริษัทฯ จึงประสงค์จะขายที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อนำเงินที่ได้มาลงทุน และได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีข้อสรุปว่าบริษัทฯ จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายจำนวน ๙๒ ล้านบาทในการย้ายโรงงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไปตั้งในพื้นที่ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นชอบด้วยในข้อเสนอดังกล่าว และได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้พิจารณาแต่คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นว่า บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจ การขายที่ดินของรัฐจะต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะขายที่ดินของบริษัทฯ ได้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงได้ทักท้วงต่อบริษัทฯ บริษัทฯ พิจารณาข้อทักท้วงดังกล่าวแล้วเห็นว่า บริษัทฯ มีอำนาจขายที่ดินของบริษัทฯ ได้เอง จึงได้มีหนังสือหารือถึงกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า การขายที่ดินของบริษัทฯ มิใช่การดำเนินการตามปกติของบริษัทฯ และเป็นเรื่องนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในกรณีนี้ทำให้หน่วยงานอื่นคือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต้องย้ายที่ตั้งโรงงาน ซึ่งตามข้อ ๗ (๖)^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดให้กิจการที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสิ่งที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีกระทรวงการคลังจึงได้แนะนำว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะส่วนราชการผู้ดูแลควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อน บริษัทฯ เห็นว่าคำตอบข้อหารือของกระทรวงการคลังเป็นแต่เพียงข้อแนะนำเท่านั้น เพื่อความแน่นอนบริษัทฯ จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ ข้อ ๗ เรื่องที่ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) โครงการ แผนงาน หรือกิจการ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) พิจารณาข้อหาหรือของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด ประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(บริษัทไม้อัดไทย จำกัด และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้)และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และกรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมาตรา ๔ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ฉะนั้น ที่ดินของบริษัทฯ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ การขายที่ดินดังกล่าวจึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ นอกจากนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการขายที่ดินดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขยายกิจการของบริษัทฯ โดยนำเงินมาลงทุนก่อสร้างโรงงานเพิ่มขึ้น จึงไม่เป็นการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ อันจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพราะคำว่า “กิจการ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวหมายถึง สินทรัพย์หรือธุรกิจที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงาน ซึ่งเมื่อจำหน่ายไปแล้วจะมีผลทำให้ผู้จำหน่ายต้องหยุดดำเนินงานหรือยุบเลิกหน่วยงานนั้น^๓

สำหรับประเด็นที่กระทรวงการคลังเห็นว่า การขายที่ดินดังกล่าวเป็นกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าการขายที่ดินหรือการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับได้บัญญัติให้ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี บางฉบับก็มีได้บัญญัติไว้และสำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทฯ ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับ ฉะนั้น เมื่อรัฐเลือกที่จะใช้วิธีจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัท จำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมีได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ

^๒ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๓ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการ” หมายความว่า สินทรัพย์หรือธุรกิจที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงานซึ่งเมื่อจำหน่ายไปแล้ว จะมีผลทำให้ผู้จำหน่ายต้องหยุดดำเนินงานหรือยุบเลิกหน่วยงานนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

บริษัท ไว้ในข้อบังคับของบริษัท การควบคุมบริษัท จึงต้องกระทำโดยผ่านที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นซึ่งในกรณีนี้ คือองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือหุ้นฝ่ายข้างมาก ถ้าในการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นชอบด้วยกับการขายที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันที่เพียงพอว่าการขายที่ดินนั้นเหมาะสมและจะเป็นประโยชน์แก่บริษัทไม้ัดไทย จำกัด ส่วนข้อที่ว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต้องย้ายที่ตั้งโรงงานไปจากบริเวณดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และบริษัท เห็นชอบร่วมกัน ทั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็เป็นผู้ถือหุ้นเกือบทั้งหมดของบริษัท ซึ่งสามารถควบคุมบริษัท ได้อยู่แล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่มีการขายที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงสถานที่ประกอบการของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งตามธรรมดาเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่ใช่เรื่องที่น่าจะกระทบถึงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าความเข้าใจของบริษัทไม้ัดไทย จำกัด ในเรื่องนี้ถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในการก่อสร้างหรือปรับปรุงทรัพย์สิน
ในที่ดินของเอกชนที่ให้ความยินยอมแล้ว

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๖๔๕๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้มีมติให้หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาภัยแล้งตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอันเกิดจากสาธารณภัย ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมโยธาธิการ) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อุปกรณ์ตลอดจนเงินจากงบประมาณแผ่นดินเข้าไปทำการก่อสร้าง ขุดลอกขุด หรือเจาะบ่อน้ำ สระน้ำ หรือคลองส่งน้ำ ในที่ดินของเอกชนที่ให้ความยินยอมแล้วและยกบ่อน้ำ สระน้ำ หรือคลองส่งน้ำนั้น ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนดังกล่าว โดยทางราชการไม่คิดค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนใด ๆ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ในกรณีที่ไมอาจทำได้เองจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตหรือวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้สามารถกระทำการดังกล่าวได้หรือไม่ และเนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรเป็นการด่วนจึงขอให้พิจารณาและรายงานผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีทราบในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทนสำนักงานงบประมาณแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมชลประทานมีโครงการแหล่งน้ำในไร่นาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในแผนงานแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรเนื่องจากปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยจัดหาแหล่งน้ำขนาดย่อมในไร่นาเพื่อกักน้ำสำหรับการเกษตรและการอุปโภคบริโภค และมีงบประมาณจำนวน ๓๐ ล้านบาท เพื่อการขุดบ่อน้ำจำนวน ๓๐,๐๐๐ บ่อ^๑ ในการนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีปัญหาว่า การใช้เงินงบประมาณเข้าไปขุดบ่อในที่ดินของเอกชนและยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ

^๑ โปรดดูเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ เล่มที่ ๒ หน้า ๑๒๘-๑๒๙

เอกชน โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขให้เอกชนต้องยกกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐจะสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพียงใด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าในระบอบประชาธิปไตยการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๔๗^๒ จึงได้บัญญัติให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่แม้ว่าการใดที่มีเงินแผ่นดินเพื่อจ่ายได้แล้วนั้นจะมีการใช้จ่ายถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย และโดยที่เงินแผ่นดินนั้นเป็นเงินของรัฐ อันเป็นเงินที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม กรณีจึงเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ยอมรับกันว่าเงินดังกล่าวจะต้องใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐ (public purpose) เท่านั้น จะใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่เอกชนใดโดยเฉพาะ (private purpose) ไม่ได้ซึ่งการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาดูว่ากิจการนั้นเป็นวัตถุประสงค์ของการปกครองหรือสนับสนุนการปกครองหรือไม่ และตามที่เป็นมา การจ่ายเงินแผ่นดินให้แก่เอกชนก็อาจกระทำได้หากเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าว เช่น การจ่ายเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ผู้เดือดร้อนหรือประสบภัย การจ่ายเพื่อเป็นมาตรการจูงใจให้เอกชนกระทำการตามแนวทางที่จะเกิดประโยชน์แก่รัฐ หรือการให้เอกชนไปดำเนินการในส่วนที่เป็นประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐโดยรัฐไม่ต้องลงมือดำเนินการเอง เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจแปรเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของจำนวนประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคม และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องอันจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี

สำหรับโครงการดังกล่าวของกรมชลประทานนั้น ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเพื่อชดเชยน้ำขนาดย่อม เพื่อให้เกษตรกรมีที่กักเก็บน้ำของตนเองไว้ใช้สำหรับการเกษตร และการอุปโภคบริโภคในหน้าแล้ง ซึ่งมักจะมีปัญหาการขาดแคลนนํ้าอยู่เสมอ โดยถ้าเกษตรกรไม่มีแหล่งน้ำใช้สอยของตนเองแล้ว ก็ย่อมเป็นภาระแก่รัฐบาลที่จะต้องจัดหาน้ำไปแจกให้เพื่อการดำรงชีวิตและบรรเทาให้สภาพเศรษฐกิจต้องเสียหายร้ายแรง ซึ่งจะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากอีกเช่นกันโครงการชดเชยน้ำขนาดย่อมให้แก่ราษฎรทั่ว ๆ ไป ในบริเวณที่อาจเกิดการขาดแคลนนํ้าในหน้าแล้งดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของรัฐการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในกรณีเช่นนี้จึงชอบด้วยหลักกฎหมายแล้ว

^๒ มาตรา ๑๔๗ การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

โดยที่หลักกฎหมายในเรื่องนี้จะเป็นดังที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับโครงการอื่นของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมทรัพยากรธรณี จะเป็นกรณีที่อาจดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ก็สมควรพิจารณาเป็นรายกรณีตามหลักกฎหมายดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๖

เรื่องเสรีที่ ๒๖๕/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การเริ่มนับระยะเวลาเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่ง
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๖/(๓)/อร/๔๖๖๙ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๒๔๗๙ เลขที่ดิน ๕๑๖๙ พร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งมีชื่อ นายจรัส แสงแย้ม และ นางนวลปรางค์ แสงแย้ม เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนชั้น ที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และ สายพญาไท-ศรีนครินทร์ ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตกลง ทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนไปจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้วตามสัญญาเลขที่ คจท.นบ ๑๗๓/๓๒ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๒ ต่อมาเมื่อมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ออกใช้บังคับ บุคคลดังกล่าวจึงได้ติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนเพิ่มเติม ที่คณะกรรมการแก้ไขราคา ฯ ได้กำหนดให้ โดยทำบันทึกการรับเงินค่าทดแทนเพิ่ม และ ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕ หลังจากนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ไปรับเงินค่าทดแทนเพิ่ม

นายจรัส แสงแย้ม และนางนวลปรางค์ แสงแย้ม ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๕ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ตกลงทำบันทึกการรับเงินค่าทดแทนเพิ่มเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕ และได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๕ ย่อมเป็นการยื่นอุทธรณ์พ้นระยะเวลาหกสิบวันตามกฎหมาย จึงไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา แต่เจ้าของทรัพย์สินโต้แย้งว่า เมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งให้เจ้าของทรัพย์สินมารับเงินค่าทดแทน ดังนั้น การเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ อุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นปัญหาว่าการเริ่มนับระยะเวลาเพื่อใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวน

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด กล่าวคือ นับแต่วันที่เจ้าของทรัพย์สินได้ตกลงทำบันทึกการรับเงินค่าทดแทนกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือนับแต่วันที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน ซึ่งกรมโยธาธิการได้เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะนี้ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้ว แต่ในกรณีของกรมโยธาธิการมิได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของทรัพย์สินมารับเงินค่าทดแทน คงมีเพียงการทำบันทึกการรับเงินค่าทดแทนไว้ และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่าให้เริ่มนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่มีการทำบันทึกการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ซึ่งกรณีของกรมโยธาธิการแตกต่างจากข้อเท็จจริงของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ๙ เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อจักได้ยึดเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของทรัพย์สินรายอื่นต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(สำนักงานปลัดกระทรวง และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) สรุปความได้ว่า เมื่อมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ออกใช้บังคับ คณะกรรมการแก้ไขราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ได้พิจารณาจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๒ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์เป็นจำนวนหลายร้อยราย ผู้ถูกเวนคืนที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่ม รวมทั้งนายจรัส แสงแย้ม และนางนวลปรารค์ แสงแย้ม ได้ติดต่อสอบถามเพื่อขอรับเงินค่าทดแทนเพิ่มจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาโดยตลอด เมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว นายจรัส แสงแย้ม และนางนวลปรารค์ แสงแย้ม ก็ได้มาทำบันทึกการรับเงินค่าทดแทนเพิ่มและได้รับเงินดังกล่าวจำนวน ๑๗๘,๕๔๐.๙๙ บาทไปในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕ แต่เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งให้นายจรัส แสงแย้ม และนางนวลปรารค์ แสงแย้ม มารับเงินค่าทดแทนเพิ่มจำนวนนั้น สำหรับใบตอบรับหนังสือแจ้งให้มารับค่าทดแทนเพิ่มของการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้สูญหายไป จึงไม่อาจทราบว่าคุณถูกเวนคืนรายนี้ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินตั้งแต่วันที่เท่าใด

ทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา ปัญหาที่ขอหารื้อมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงาน ปลัดกระทรวง และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย) แล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณา จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มและการให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ทวิ^๒ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวณคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ฯ โดยมาตรา ๑๐ ทวิ บัญญัติว่ารัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ สั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขาย ที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิมและราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่ คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี เมื่อได้มีการแก้ไขราคาแล้ว มาตรา ๑๐ ทวิ วรรคสอง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อย ยี่สิบวัน แจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินส่วนที่เพิ่ม และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวน เงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด ก็อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ดังกล่าว

^๒ มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้า ปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูก เวณคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้ว ตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมี อำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่ แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับ แต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่ง แล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๒) เห็นว่า ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้เริ่มนับระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ผู้มี
สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มา
รับเงินค่าทดแทน แม้ว่าเรื่องนี้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะได้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่
นายจรัส แสงแย้ม และนางนวลปรางค์ แสงแย้ม ไปแล้วแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๕ แต่เมื่อ
การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งให้นายจรัส แสง
แย้ม และนางนวลปรางค์ แสงแย้ม มารับเงินค่าทดแทน สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกเวนคืนรายนี้ก็
จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน และแม้ว่าไม่มี
หลักฐานว่านายจรัส ฯ และนางนวลปรางค์ ฯ ได้รับหนังสือที่แจ้งไปนั้นในวันที่เท่าใด ก็พึงเห็นได้
ว่านายจรัส ฯ และนางนวลปรางค์ ฯ จะได้รับหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ อย่างเร็วก็ใน
วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ นั้นเอง ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายจรัส ฯ และนางนวลปรางค์ ฯ ผู้มี
สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในวันที่ ๒๗
ตุลาคม ๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อนับตั้งแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ ก็เป็นเวลาเพียง ๕๗ วัน จึงยังอยู่ใน
ระยะเวลาหกสิบวันที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ได้

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
(กรณีการจดทะเบียนให้ที่ดินของนายบุญฤทธิ์ บุรพวงค์
แก่มูลนิธิคริสเตียนบริการ(แบ็บติสต์))

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ปกปิด ส่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๕๙๙ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่าด้วยนายอภิศักดิ์ ก้องกัง วาฬโชค ผู้รับมอบอำนาจจากนายบุญฤทธิ์ บุรพวงค์ และ มูลนิธิคริสเตียนบริการ(แบ็บติสต์) ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า ผู้ร้องได้ยื่นคำขอจดทะเบียนให้ที่ดินของนายบุญฤทธิ์แก่มูลนิธิคริสเตียนบริการ (แบ็บติสต์) แทนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องงานจดทะเบียนที่ดินกลาง กรมที่ดิน โดยได้ชำระเงินค่าธรรมเนียมแล้ว งานจดทะเบียนที่ดินกลางได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีเพื่อจดทะเบียน แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรียังไม่สามารถจดทะเบียนให้ได้ เนื่องจากมีปัญหาต้องตรวจสอบก่อนว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันหรือไม่ ต่อมา เมื่อมีการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าที่ดินไม่อยู่ในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน งานจดทะเบียนที่ดินกลางได้มีหนังสือแจ้งให้มูลนิธิชำระค่าธรรมเนียมและค่าภาษีเพิ่มในราคาประเมินใหม่ ผู้ร้องเห็นว่าความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความผิดของมูลนิธิ จึงขอจดทะเบียนโดยเสียค่าธรรมเนียมตามที่ชำระไว้เดิม กรมที่ดินพิจารณาแล้วแจ้งผู้ร้องว่าการประเมินราคาที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีเงินได้ จะต้องเรียกเก็บตามราคาประเมินที่กำหนดขึ้นตามราคาตลาดที่ซื้อขายในขณะที่ยื่นคำขอจดทะเบียน จะให้เรียกเก็บตามราคาประเมินที่ซื้อขายในขณะยื่นคำขอตั้งความเห็นของผู้ร้องไม่ได้ ต่อมาผู้ร้องได้มีหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้พิจารณาให้ความเป็นธรรมในเรื่องนี้อีก โดยกล่าวว่าความล่าช้าไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ร้อง เวลาที่ใช้ไปในการดำเนินการตรวจสอบก่อนจดทะเบียนไม่ควรตกเป็นผลร้ายต่อผู้ขอจดทะเบียน

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) จึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์พิจารณาตามนัยมาตรา ๑๐๕ เบญจ(๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามความในมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯว่าจะครอบคลุมถึงการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินหรือไม่ หากไม่มีอำนาจครอบคลุมไปถึง แล้ววินิจฉัยอย่าง

ได้ไปให้กรมที่ดินปฏิบัติก็อาจเสียหายได้ เพื่อความรอบคอบเห็นควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป

กระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวและปัญหาเรื่องการตีความตามมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวดังนี้

๑. คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์จะมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเรื่องนี้ที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยคำนวณจากราคาประเมินฯในขณะยื่นคำขอจดทะเบียน หรือจากราคาประเมินฯในขณะจดทะเบียน ได้หรือไม่

๒. หากคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหาเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรายนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ควรเรียกเก็บอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)แล้วมีความเห็นสำหรับข้อหารือตาม ๑. ที่ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์จะมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยคำนวณจากราคาประเมินฯในขณะยื่นคำขอจดทะเบียน หรือจากราคาประเมินฯในขณะจดทะเบียนได้หรือไม่ ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ หากกรมที่ดินขอความเห็นทั้งนี้ โดยมีเหตุผลทำนองเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้แล้วในข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย เรื่องหารือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม^๑ กล่าวคือ โดยถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓)^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ได้จำกัดว่า ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์จะมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยได้ นั้น จะต้องเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนด

^๑ ข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๖๑๒/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

^๒ มาตรา ๑๐๕ เบญจ ให้คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่ดินขอความเห็น

ฯลฯ

ฯลฯ

ราคาประเมินทุนทรัพย์ หรือจะต้องเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น ขอบเขตของปัญหาที่จะวินิจฉัยคงจำกัดอยู่เพียงว่าจะต้องเป็น ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นอกจากนี้ในการ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามหมวด ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับ ที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔^๓ ได้มีการยกเลิกมาตรา ๑๐๖^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งให้สิทธิผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จะอุทธรณ์ ในกรณีที่ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมยังไม่เหมาะสมไปด้วย ฉะนั้น เมื่อมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังเช่นปัญหาตามข้อหาข้อนี้เกิดขึ้น มาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) ที่บัญญัติขึ้นใหม่นี้ก็จะเป็บบทบัญญัติที่ช่วยให้มีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้อีกทาง หนึ่งด้วย ดังนั้น เมื่อปัญหาว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะเรียกเก็บโดยคำนวณจากราคา ประเมินทุนทรัพย์ในขณะใด (ในขณะยื่นคำขอหรือในขณะจดทะเบียน) เห็นได้ชัดอยู่ในตัวว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คณะกรรมการ กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์จึงมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวได้ เมื่อกรมที่ดินขอ ความเห็น

สำหรับข้อหาข้อตาม ๒. นั้น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นในข้อหาข้อตาม ๑. ไว้แล้วว่า คณะกรรมการกำหนดราคา ประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาตามข้อหาข้อตาม ๑. ข้างต้นจึงไม่จำเป็นต้องให้ ความเห็นในข้อหาข้อตาม ๒.

^๓ มาตรา ๑๐๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม) บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา ๑๐๖ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า จำนวนทุนทรัพย์ที่แสดงไว้นั้นน้อยกว่าสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกค่าธรรมเนียมโดยอาศัยหลักฐาน หรือตามระเบียบการที่ รัฐมนตรีกำหนด ถ้าไม่เป็นอันตกลงกันได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนำเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อ คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด เมื่อคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดพิจารณาเห็นควรประเมินทุนทรัพย์เท่าใด แล้วก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามนั้น ถ้าผู้จดทะเบียนไม่พอใจก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รอเรื่อง ไว้ก่อน และให้ผู้จดทะเบียนอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์โดยเสนอผ่านพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์พิจารณากำหนดเท่าใด ก็ให้ถือเป็นอันยุติเฉพาะคราวนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ คู่กรณีจะจดทะเบียนโดยยินยอมเสียค่าธรรมเนียมชั่วคราวตามที่คณะอนุกรรมการประจำจังหวัดกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนทันที ส่วนการอุทธรณ์ให้ดำเนินต่อไปเมื่อคณะกรรมการประเมิน ทุนทรัพย์สั่งประการใดแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามนั้น"

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๖

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๔/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๒/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดชลบุรีแจ้งว่า บริษัทบางกอกโซลาร์ จำกัด ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตราจองเลขที่ ๖๐๓ อำเภอพนสนิม ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในที่ดินแปลงดังกล่าวมีกำหนด ๓๐ ปีให้บริษัทเพรสเตีย ลาฟาร์จ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกิน โดยมีค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงิน ๑๒๒,๔๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งร้อยยี่สิบสองล้านสี่แสนบาทถ้วน) และให้ถือสัญญาให้สิทธิเก็บกินที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงทำกันเองเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกข้อตกลงเรื่องสิทธิเก็บกินรายนี้ด้วย ซึ่งตามข้อ ๓ แห่งสัญญาให้สิทธิเก็บกินฉบับดังกล่าวได้ระบุถึงค่าตอบแทนที่ผู้ทรงสิทธิเก็บกินจะต้องชำระให้แก่เจ้าของที่ดินเป็นรายเดือน ซึ่งจังหวัดชลบุรีเห็นว่า การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินรายนี้มีค่าตอบแทนและชำระค่าตอบแทนกันเป็นรายเดือน น่าจะเข้าลักษณะเป็นการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๓๗ ควรจดทะเบียนให้ได้ในประเภทเช่าแต่กรณีเช่นนี้กรรมที่ดินยังมีได้วางแนวทางปฏิบัติไว้และเป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงส่งเรื่องหารือมา

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทจำกัดเป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมาย รวมทั้งมีสิทธิที่จะจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในอสังหาริมทรัพย์ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของบริษัทตามนัยมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับสิทธิเก็บกินตามมาตรา ๑๔๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นทรัพย์สินซึ่งผู้ทรงสิทธิมีสิทธิครอบครองมีสิทธิใช้ และถือเอาประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น และมีอำนาจจัดการทรัพย์สินดังกล่าว โดยจะเสียค่าเช่าหรือประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ได้ อันต่างจากลักษณะการเช่าทรัพย์ เพราะผู้เช่าทรัพย์ต้องเสียค่าเช่าแก่ผู้ให้เช่าเป็นการตอบแทน กรณีได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าเสมอ นอกจากนี้ สิทธิตามสัญญาเช่าเป็นบุคคลสิทธิมิใช่ทรัพย์สิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงชอบที่จะจดทะเบียนสิทธิเก็บกินให้ได้

สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินรายนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เห็นว่า เป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทมีทุนทรัพย์ แต่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า ควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ในอัตรา ร้อยละ ๒ ตามมาตรา ๑๐๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า หากเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ใน อัตราร้อยละ ๒ ตามความเห็นของฝ่ายที่ ๑ ก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้จดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้จดทะเบียนฯ ขอให้จดทะเบียนสิทธิกับกินมีกำหนด ระยะเวลา ๑ ปี กับระยะเวลา ๓๐ ปี ก็จะเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเท่ากัน ดังนั้น จึง ควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๒ ของค่าตอบแทนซึ่งจะเป็นธรรมแก่ผู้ขอมากกว่า

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) จึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกำหนด ราคาประเมินทุนทรัพย์พิจารณาตามนัยมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการฯ ตามความในมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าจะ ครอบคลุมถึงการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินหรือไม่หากไม่มีอำนาจครอบคลุมไปถึงแล้ววินิจฉัยอย่าง ใดไปให้กรมที่ดินปฏิบัติก็อาจเสียหายได้เพื่อความรอบคอบเห็นควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวและปัญหาเรื่องการตีความตามมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน เป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอ พิจารณาปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหา เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคา ประเมินทุนทรัพย์หรือไม่

๒. หากคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนด ราคาประเมินทุนทรัพย์ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิกับกินรายนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ควรเรียกเก็บอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่เคยมีการยื่นขอจดทะเบียนสิทธิกับกินระหว่างนิติบุคคล และนิติบุคคลเลย และกรมที่ดินพิจารณาเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้กำหนดห้าม

ไว้จึงเป็นกรณีที่น่าจะจดทะเบียนให้ได้ แต่ยังมีปัญหาที่ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ คือ การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินที่มีค่าตอบแทน นั้น จะเรียกเก็บอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นในปัญหาที่ว่า คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์หรือไม่ ว่า อำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ นี้ แตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม” ตามกฎหมายเดิม โดยในเหตุผล^๑ ของการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็กล่าวไว้ในทางที่ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่มีการปรับปรุงใหม่แตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายเดิม โดยคณะกรรมการตามกฎหมายเดิมมีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ คือ พิจารณากำหนดจำนวนทุนทรัพย์^๒ และพิจารณาชี้ขาดอุทธรณ์ในกรณีผู้จดทะเบียนไม่พอใจจำนวนทุนทรัพย์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดประเมินไว้^๓ ซึ่งอำนาจหน้าที่เช่นว่านั้นเห็นได้ชัดว่าจำกัดเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการ

^๑ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนผู้ขอจดทะเบียนมากยิ่งขึ้น โดยการเปลี่ยนวิธีการคิดค่าธรรมเนียมจากเดิมที่คิดจากจำนวนทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ที่ขอจดทะเบียนตามการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการคิดจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ทางราชการได้ประกาศกำหนดไว้แล้ว และเป็นการสมควรปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์และของคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๑๐๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม) บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๐๕ ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม” มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ไม่เกิน ๙ คน ซึ่งรัฐมนตรีจะได้แต่งตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีหน้าที่พิจารณากำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ให้คณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ตั้งอนุกรรมการประจำจังหวัด มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน เพื่อพิจารณาและกำหนดจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ”

^๓ มาตรา ๑๐๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติม) บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๑๐๖ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า จำนวนทุนทรัพย์ที่แสดงไว้นั้นน้อยกว่าสมควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกค่าธรรมเนียมโดยอาศัยหลักฐาน หรือตามระเบียบการที่รัฐมนตรีกำหนด ถ้าไม่เป็นอันตกลงกันได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนำเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อคณะอนุกรรมการประจำจังหวัด เมื่อคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดพิจารณาเห็นควรประเมินทุนทรัพย์เท่าใดแล้วก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามนั้น ถ้าผู้จดทะเบียนไม่พอใจก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รอเรื่องไว้ก่อน และให้ผู้จดทะเบียนอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์โดยเสนอผ่านพนักงาน

พิจารณากำหนดจำนวนทุนทรัพย์ ส่วนคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่เปลี่ยนไปตามหลักการของกฎหมายใหม่ที่ให้คิดค่าธรรมเนียมจากราคาประเมินทุนทรัพย์ ในลักษณะที่เป็นเกณฑ์สำหรับใช้ทั่ว ๆ ไปในแต่ละท้องที่ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ และให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการประจำจังหวัดเสนอออกนอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีก รวมทั้งสิ้น ๕ ประการ^๔ สำหรับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) ที่บัญญัติไว้ว่า “(๓) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่กรมที่ดินขอความเห็น” นั้น โดยถ้อยคำไม่ได้จำกัดว่าปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยได้จะต้องเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์หรือไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น และเมื่อคำนึงถึงหลักการของบทบัญญัติหมวด ๑๑ นี้ ที่ให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม^๕ ประกอบกับบัญชีท้าย

เจ้าหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์พิจารณากำหนดเท่าใด ก็ให้ถือเป็นอันยุติเฉพาะคราวนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่คู่กรณีจะขอจดทะเบียนโดยยินยอมเสียค่าธรรมเนียมชั่วคราวตามที่คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนทันที ส่วนการอุทธรณ์ให้ดำเนินต่อไป เมื่อคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์สั่งประการใดแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามนั้น”

^๔ มาตรา ๑๐๕ เบญจ ให้คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายนี้

(๒) ให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการประจำจังหวัดเสนอเพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น หรือในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดในเขตจังหวัดนั้น

(๓) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่กรมที่ดินขอความเห็น

(๔) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มอบหมายก็ได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ได้ให้ความเห็นชอบตาม (๒) แล้ว ให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่

^๕ มาตรา ๑๐๓ ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ประมวลกฎหมายที่ดินด้วยแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่า ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีได้ทั้งกรณีที่พิจารณาตามทุนทรัพย์ และกรณีที่ไม่มีทุนทรัพย์ นอกจากนั้น หากพิจารณาความหมายของมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) แล้ว เมื่อมีปัญหาไม่ว่าในกรณีใดที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกิดขึ้น ก็จะเป็นผลดีในทางปฏิบัติราชการ เพราะจะได้มีคณะบุคคลช่วยวินิจฉัยให้ความเห็นได้ สำหรับปัญหาที่จะพิจารณาได้ตามมาตรา ๑๐๕ เบญจ (๓) นี้ก็มีใช่จะเป็นปัญหาในเรื่องใด ๆ ก็ได้โดยไม่มีขอบเขต แต่จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ได้

อนึ่ง การจดทะเบียนสิทธิเก็บกินที่มีค่าตอบแทนจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอย่างไรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงว่า บริษัทบางกอกโซลาร์ จำกัด ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้ขอจดทะเบียนสิทธิเก็บกินโดยมีเงื่อนไขกำหนดให้บริษัทเพรสเตียลาฟาร์จ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน จ่ายค่าตอบแทนให้ การจดทะเบียนดังกล่าวจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราใด เป็นเงินเท่าใด เพราะในกฎกระทรวง^๖ ที่กำหนดไว้ยังไม่มีกำหนดค่าธรรมเนียมในการจด

^๖ ข้อ ๒ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(ก) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ร้อยละ ๒

ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะในกรณีที่มูลนิธิพัฒนาหรือมูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เป็นผู้รับโอนหรือผู้โอน เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ร้อยละ ๐.๐๐๑

(ข) ค่าจดทะเบียนโอนมรดกหรือให้ ทั้งนี้ เฉพาะในระหว่างผู้บุพการีกับผู้สืบสันดานหรือระหว่างคู่สมรส เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ร้อยละ ๐.๕

(ค) ค่าจดทะเบียนการจำนอง หรือบุริมสิทธิที่จดทะเบียน ร้อยละ ๑ แต่อย่างสูงไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ค่าจดทะเบียนการจำนอง หรือบุริมสิทธิสำหรับการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ร้อยละ ๐.๕ แต่อย่างสูงไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

(ง) ค่าจดทะเบียนการเช่า คิดตามค่าเช่าตลอดเวลาที่เช่า หรือเงินกินเปล่าหรือทั้งสองอย่างรวมกัน ร้อยละ ๑

ในกรณีเช่าตลอดชีวิต ให้คำนวณค่าเช่าเท่ากับระยะเวลาการเช่าสามสิบปี เศษของร้อยละตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง) ให้คิดเป็นหนึ่งร้อยละ

(จ) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่มีทุนทรัพย์ แปลงละ ๔๐ บาท

ทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่มีค่าตอบแทนดังเช่นในกรณีนี้ไว้ และคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดยังไม่อาจประเมินทุนทรัพย์ของสิทธิเก็บกินในกรณีนี้ได้ เพราะตามข้อเท็จจริงขณะนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินตามระเบียบ^๗ ที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ได้กำหนดไว้ยังมีได้มีแนวทางกำหนดวิธีการประเมินในเรื่องเช่นนี้ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับในทางที่บังเกิดผล จะต้องให้คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของทรัพย์สินที่มีค่าตอบแทนขึ้นไว้เพื่อให้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิเก็บกินในกรณีที่มีค่าตอบแทนตามปัญหาดังกล่าวสามารถกระทำได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ถ้ามีนโยบายในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิเก็บกินเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีใช้ร้อยละ ๒ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ก็ต้องออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

(ลงชื่อ) อัครราช จุฬารัตน

(นายอัครราช จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่อง

การจดทะเบียนอาคารหลายอาคารเป็นอาคารชุดหนึ่งอาคารชุดตามพระราชบัญญัติ
อาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้ทำ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๑๘ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

เมื่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้บัญญัติไว้ว่าการจดทะเบียนอาคารชุดจะจดทะเบียนอาคารหนึ่งอาคารเท่านั้น อีกทั้งข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติอาคารชุด และระเบียบของกรมที่ดินเกี่ยวกับการจดทะเบียนอาคารชุด ทำให้เข้าใจได้ว่าอาจจดทะเบียนอาคารชุดได้หลายอาคาร ประกอบกับในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการและการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางก็ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ ที่เป็นอุปสรรคแก่การจดทะเบียนหลายอาคารชุด คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การจดทะเบียนอาคารชุดโดยมีอาคารหลายอาคารตั้งอยู่ในที่ดินแปลงเดียวหรือโฉนดฉบับเดียวเป็นอาคารชุดหนึ่งอาคารชุดนั้น ย่อมกระทำได้

จรวยพร พงศาเวสสุกุล/ผู้ย่อ
ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง/ทาน

^๑ http://www.krisdika.go.th/law_02.jsp?head=3&item=4

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

สำนักงานคณะกรรมการการจักระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้มีหนังสือ ที่
 นร ๐๘๐๑/๐๑๒๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความ
 ว่า ในปัจจุบันปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อเพิ่มพื้นผิวจราจรและการดำเนินการก่อสร้างโครงการ
 ขนส่งขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครยังมีอุปสรรคเนื่องจากรัฐขาดแคลนงบประมาณในการ
 จัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหามวลชนที่ถูกผลกระทบเนื่องจากการถูกเวนคืน และขั้นตอนปฏิบัติใน
 การเวนคืนซึ่งยังดำเนินการไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเพื่อบรรเทาอุปสรรคดังกล่าวและบรรเทาปัญหา
 จราจรระหว่างการก่อสร้างตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้เริ่มเน้นความสนใจที่จะ
 ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเพื่อจะบรรเทาอุปสรรคให้เบาบางลง ในการก่อสร้างระบบ
 ขนส่งมวลชนใต้พื้นดินอาจต้องทำการก่อสร้างเข้าไปในที่ดินของเอกชนที่ถือครองอยู่ สจร.จึง
 หารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่
 เพียงใด การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่
 ๒๐ เมตร ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่

(๒) ถ้ารัฐจำเป็นต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนที่ดินเฉพาะใต้พื้นดินใต้หรือไม่

(๓) ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการ
 เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่

(๔) รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินและการเวนคืน
 ที่ดินใต้พื้นดินเป็นการเฉพาะหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณา
 ขัอหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน สจร. ผู้แทนกระทรวงคมนาคม
 (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และ
 ผู้แทนองค์การรถไฟฟ้ามหานคร แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่
 เพียงใด การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่
 ๒๐ เมตร ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่ นั้นเห็นว่า โดยที่ประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕^๑ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจะครอบคลุมทั้งส่วนที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินและส่วนใต้พื้นดินด้วย และในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดขอบเขตของแดนกรรมสิทธิ์ส่วนใต้พื้นดินเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่รัฐจะนำที่ดินส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการสร้างระบบขนส่งมวลชนตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน รัฐอาจดำเนินการตามหลักในกฎหมายเอกชน เช่น โดยการซื้อ การเช่าหรือการจดทะเบียนภาระจำยอม เป็นต้น แต่ถ้ารัฐจะดำเนินการตามกฎหมายมหาชนก็อาจกระทำได้ ๒ วิธี คือ (๑) ในกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นทั้งหมดไม่ว่าทั้งส่วนที่อยู่บนพื้นดินและใต้พื้นดินหรือเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินก็ตาม รัฐจะดำเนินการเวนคืนเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนนั้นเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว โดยการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการเวนคืนนี้ หรือ (๒) ถ้าเป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นเพียงบางประการโดยเจ้าของที่ดินยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ ก็อาจตรากฎหมายให้รัฐมีสิทธิดำเนินการเช่นนั้นได้ และห้ามเจ้าของที่ดินและผู้ใดกระทำการให้เสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ดังกล่าวในที่ดินนั้น โดยรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้น เช่น การติดตั้งระบบโทรศัพท์ (มาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗) ระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า (มาตรา ๒๙ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑) ระบบการประปา (มาตรา ๓๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐) หรือระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

^๑ มาตรา ๑๓๓๕ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย

^๒ มาตรา ๑๔ กรมมีอำนาจที่จะขึงและบำรุงสายโทรเลข หรือโทรศัพท์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ และตั้งเสาลงในหรือบนอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ได้ตามยุคตามคราว แต่

(ก) กรมต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ได้รับมอบหมายไว้โดยบทมาตรานี้นอกจากที่เกี่ยวข้องกับการโทรเลข หรือโทรศัพท์ที่กรมได้ตั้งขึ้น หรือบำรุงอยู่เอง

(ข) ในการใช้อำนาจที่ให้ไว้ตามมาตรานี้ กรมต้องพยายามให้มีความเสียหายน้อยที่สุดที่จะเป็นได้ และเมื่อได้ใช้อำนาจนี้แก่ทรัพย์สินใด ๆ กรมต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายใด ๆ เพราะเหตุที่กรมได้ใช้อำนาจนั้น

^๓ มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ.มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๓๘ ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นมิใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ฯลฯ

ฯลฯ

(มาตรา ๓๐ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑) เป็นต้น เพราะโดยวิธีนี้รัฐจะเสียค่าทดแทนให้แก่เอกชนน้อยกว่าการเวนคืนที่ดินไปทั้งหมด ซึ่งการจัดสร้างระบบการขนส่งมวลชนก็มีสภาพทำนองเดียวกันนี้ เพราะส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างอุโมงค์ไว้ใต้ดินให้รถไฟฟ้าสามารถแล่นไปมาได้ และในต่างประเทศก็ใช้วิธีเดียวกัน เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ ของ Mass Rapid Transit Corporation Act, ๑๙๘๓ ของประเทศสิงคโปร์ หรือมาตรา ๑๙ ของ Mass Rapid Transit Law, ๑๙๘๘ ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

(๒) ถ้ารัฐจำเป็นต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนเฉพาะใต้พื้นดินได้หรือไม่เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สินเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนด กฎหมายจึงอาจกำหนดให้สิทธิในทรัพย์สินมีลักษณะเช่นใดก็ได้ เช่น ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของคนหนึ่งแต่สิทธิเหนือพื้นดินเป็นของอีกคนหนึ่ง หรือกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแยกส่วนกัน เป็นต้น ดังนั้นการจะตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนใต้พื้นดินจึงอาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีมีปัญหาต้องพิจารณาด้วยว่า มีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการนี้มาใช้ในการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเพียงใด เพราะโดยทั่วไปการเวนคืนจะต้องจ่ายค่าทดแทนสูงกว่าค่าทดแทนสำหรับการได้ใช้ประโยชน์ดังที่ได้กล่าวมาใน (๑) ข้างต้น

(๓) ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ เห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) มีบทบัญญัติบางประการที่เหมาะสมเฉพาะกับการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งบนพื้นดินและใต้พื้นดินเท่านั้น เช่น ในการคิดค่าทดแทน (มาตรา ๒๑)^๖ ดังนั้น หากจะดำเนินการ

^๕ มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท.มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

เวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็อาจมีอุปสรรคในการที่จะตีความมาใช้กับกรณีการเวนคืนเฉพาะส่วนได้ การตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนเฉพาะส่วนได้ที่ดินดังที่ได้กล่าวมาใน (๒) ข้างต้น จึงน่าจะทำให้สะดวกขึ้น

(๔) รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเวนคืนที่ดินได้ที่ดินเป็นการเฉพาะหรือไม่ เห็นว่า เดิมในทางทฤษฎีกฎหมายยอมรับว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์มีอยู่เหนือพื้นดินและใต้พื้นดินโดยไม่มีขอบเขตจำกัดผู้มีกรรมสิทธิ์ย่อมได้รับหรือแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ต่อมาความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสังคมเริ่มพัฒนาขึ้นนักวิชาการต่างยอมรับว่าหลักดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามความเป็นจริงและประโยชน์ส่วนรวม แดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือและใต้พื้นดินจึงมีขอบเขตจำกัดเท่าที่เจ้าของที่ดินอาจทำการปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์ได้ตามความสามารถปกติเท่านั้น^๗ ประกอบกับการคิดค่าทดแทนสำหรับการได้ใช้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่ใต้พื้นดินนั้นได้ใช้หลักการทดแทนความเสียหายเป็นเกณฑ์ประกอบการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สิน โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามความเป็นจริง ค่าทดแทนในส่วนนี้จึงขึ้นกับปัจจัยหลายอย่างเช่น สถานที่ตั้งและประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ระดับความลึกของพื้นที่ใต้ดินที่ต้องการใช้ประโยชน์และสภาพทางภูมิศาสตร์ขององค์ประกอบของชั้นดิน จำนวนค่าทดแทนจึงย่อมลดลงตามระดับของความลึก และหากเป็นการเวนคืนที่ดินในระดับความลึกมากจนไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้สิทธิปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์แล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้มีการสิทธิ์จึงไม่มีเลยก็ได้ เช่น ค่าทดแทนในการใช้พื้นที่ใต้ผิวดินเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดินในบริเวณกรุงปารีส ผู้เชี่ยวชาญในการตีราคามูลค่าทรัพย์สินได้จัดทำตารางในการประเมินมูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดินดังนี้^๘

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีกถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วยการคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ได้มีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

^๗ Juris-Classeur Civil, Vol. "Art.515 a 577" FASC.E, Editions Techniques, 1991

^๘ J.FERBOS et A.BERNARD, L'expropriation et l'evolution des biens, Tome.II, 8eme edition, Moniteur, Paris, 1992, PP.124-125

ระดับความลึก	มูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดินโดยคิดจากมูลค่าที่ดิน
๐-๓ เมตร	๓๐%
๓-๖ เมตร	๑๕%
๖-๙ เมตร	๑๐%
๙-๑๒ เมตร	๗.๕๐%
๑๒-๑๕ เมตร	๖%
๑๕-๑๘ เมตร	๕%
๑๘-๒๑ เมตร	๔.๕๐%
๒๑-๒๔ เมตร	๓.๕๐%
๒๔-๒๗ เมตร	๓%
๒๗-๓๐ เมตร	๓%
ลึกกว่า ๓๐ เมตร	๐%

ดังนั้น เมื่อมูลค่าของพื้นที่ใต้ผิวดินจะแปรเปลี่ยนไปตามความลึกเช่นนี้แล้ว ถ้าประสงค์จะให้เกิดแนวทางที่แน่ชัดในการคำนวณค่าทดแทน จึงอาจตรากฎหมายกำหนดแผนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้ผิวดินหรือกำหนดจุดต่ำสุดซึ่งมีการกำหนดค่าทดแทนในการที่รัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ก็ได้ ส่วนค่าทดแทนจะเป็นเช่นใดจะต้องนำหลักการคำนวณมูลค่าที่ดินและความลึกมาพิจารณาประกอบด้วย

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๖

เรื่องเสรีจที่ ๖๙๔/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๒๒๙ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่กรมป่าไม้หรือ^๑ กรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ สรุปได้ว่าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หรือบุคคลอื่นซึ่งได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไข

^๑ บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

^๒ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสงวนสิทธิ์ที่ ส.ป.ก.ได้มาให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกรทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่าในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนงถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนดเมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์นี้ไม่หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่กับการตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๖ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ คำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามมาตรานี้เจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้มุ่งหมายให้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อควบคุมดูแลรักษาทรัพย์สินในฐานะตัวแทนรัฐบาล แต่มุ่งหมายให้นำไปจัดให้เข้าทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ และโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต่อไป การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. จึงเป็น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^๓ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

การที่หน่วยงานรัฐถือกรรมสิทธิ์อย่างเอกชนและตรงกับคำว่า “กรรมสิทธิ์” ตามมาตรา ๓^๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์จึงไม่อยู่ในความหมายคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งกำหนดความหมายไว้ว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ในทางปฏิบัติ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ กรมที่ดินมีขีดความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้ปีละประมาณไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ ไร่ ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์จึงมีทั้งที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วส่วนหนึ่ง และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกส่วนหนึ่ง จึงทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะภาพที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ อันอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการอื่นด้วย ดังนั้น ส.ป.ก.จึงขอหารือดังนี้

๑. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ทั้งในกรณีที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก.ได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว ยังมีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๒. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์ และยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่ ส.ป.ก.ยังมิได้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร มีสภาพเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงว่า ขณะนี้ที่ดินที่สถานะภาพของที่ดินอาจส่งผลกระทบถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการอื่น คือ ที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งใน

^๔ มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

กรณีที่ดินซึ่ง ส.ป.ก.ได้จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อแล้ว และที่ดินที่ยังมิได้จัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่าคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”^๖ ตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้จากการจัดซื้อ เวณคืนหรือโดยประการอื่นใด มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และรัฐได้มอบหมายให้ ส.ป.ก.ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรล่วัตถุประสงค์ข้างต้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ทำนองเดียวกับนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั่นเอง การที่มาตรา ๓๖ ทวิ^๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก.ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอยจำหน่าย หรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามมาตรา ๑๓๓๖^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้ การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ข้างต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ใน

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ที่ดินตามมาตรา ๓ (๒)^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ และสำหรับคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็น^{๑๑} ไว้แล้วว่า หมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔ (๑) ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก.จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่เคยให้ความเห็น^{๑๓} ไว้ว่า ถ้าที่ดินยังมีสภาพเป็นป่าและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน ดังนั้น สำหรับข้อหาหรือตาม ๑. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก.ได้อนุญาตไว้ กล่าวคือ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ก่อนทำการตัดฟันไม้หรือเก็บหาของป่า ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เคยให้ความเห็น^{๑๔} ไว้ ส่วนข้อหาหรือตาม ๒. ซึ่งเป็นกรณีที่ที่ดินที่ ส.ป.ก.ถือกรรมสิทธิ์แต่ยังมิได้จัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่าหรือเช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑} บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖

เรื่องเสรีจที่ ๖๙๕/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการควบคุม
อาคารในเขตผังเมืองรวม (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๑๘/๑๕๓๑ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของ นายสืบศักดิ์ คลังมนตรี ซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น (สำนักงานเขตลาดกระบัง) ที่แจ้งไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ ก่อสร้างอาคารตึกแถวสามชั้น จำนวน ๑๑ ห้อง ที่จะขออนุญาตก่อสร้างที่หมู่ที่ ๑ ซอยเทวดา ถนนพระโขนง-ลาดกระบัง แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย เนื่องจากแบบที่ขออนุญาตขัดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงอาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่งเหนือ เขตหนองจอก และแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารอื่นใด นอกจากอาคารหรือสถานที่ทำการของทางราชการ อาคารอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ยุ้งข้าว ถนน เขื่อน ฯลฯ ภายในบริเวณที่กำหนด

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์รายนี้แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริเวณที่ผู้อุทธรณ์ขออนุญาตก่อสร้างตึกแถวดังกล่าวเป็นบริเวณที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๗ (๒) กำหนดการใช้ที่ดินไว้เป็นสีส้ม คือ เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และข้อ ๙ แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทดังกล่าวเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมิใช่อาคารขนาดใหญ่ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการในพื้นที่เพื่อกิจการอื่นให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณที่ดินประเภทนี้ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการบางประเภทโดยไม่ได้ห้ามการก่อสร้างที่อยู่อาศัยประเภทตึกแถว แต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารอื่นใด นอกจากอาคารหรือสถานที่ทำการของทางราชการ อาคารอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ฯลฯ การขออนุญาตก่อสร้างอาคารพักอาศัยประเภทตึกแถวจึงขัดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒.) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมากตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าขัดหรือ

แย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงเห็นว่า ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ ออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและให้ใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมีใช้อาคารขนาดใหญ่โดยมิได้ห้ามการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์-พักอาศัย แต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้บริเวณนี้เป็นบริเวณสำหรับก่อสร้างอาคารอยู่อาศัย โดยได้กำหนดเฉพาะให้เป็นประเภทบ้านเดี่ยวเท่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยเช่นเดียวกันแต่จำกัดประเภท ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมจึงขัดแย้งกัน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงขอหารือว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะยังคงมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่อย่างไร

ในการพิจารณาข้อหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ และสำนักผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมโยธาธิการว่า ในการพิจารณาปัญหานี้ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรรมการมีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครขัดกับกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงใช้บังคับไม่ได้ ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครไม่ขัดกับกฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีมติให้กรมโยธาธิการหารือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อความชัดเจน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการแล้ว เห็นว่ามาตรา ๘ (๑๐)^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไข

^๑ มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๙ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๑๐

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ฯลฯ อาคารบางชนิดหรือบางประเภทเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารบางชนิดหรือประเภทในบางท้องที่ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ในเมื่อยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้นไว้ และมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองไว้ โดยกำหนดให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และถ้าข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้ข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นว่า คำว่า “กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง” ตามมาตรา ๑๒ นี้ หมายถึงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดจนพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

สำหรับกรณีที่หารือมานี้ ปรากฏว่าข้อ ๙^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ทธรณ์ไว้เพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมีใช้อาคารขนาดใหญ่ ส่วนข้อ ๓^๕ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารฯ พ.ศ.

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้ในการที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้วถ้าต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา ๑๐ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคสามย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่น

^๓ มาตรา ๑๒ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

^๔ ข้อ ๙ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมีใช้อาคารขนาดใหญ่ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการในพื้นที่เพื่อกิจการอื่นให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๓ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารอื่นใด นอกจากอาคารหรือสถานที่ทำการของทางราชการ อาคารอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ยุ้งข้าว ถนน เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ ทำน้ำท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง ประตู ป้าย เสาไฟฟ้า ท่อประปา ท่อส่งแก๊สธรรมชาติ ภายในบริเวณจาก...ฯลฯ

๒๕๒๕ ได้กำหนดให้ก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวเฉพาะประเภทบ้านเดี่ยว กรณีจึงเป็นปัญหาว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครขัดแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือไม่

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าการกำหนดห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยอื่นใดนอกจากอาคารอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวภายในเขตที่กำหนดในเขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบังตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามข้อหาหรือนั้น เป็นการกำหนดให้ก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยได้เฉพาะประเภทบ้านเดี่ยวซึ่งโดยลักษณะย่อมไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่^๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางโดยให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยมิใช่เป็นอาคารขนาดใหญ่เพียงแต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในรายละเอียดให้ชัดเจนขึ้นตามความจำเป็นของท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวย่อมใช้บังคับได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ กล่าวคือ อาคารอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างในบริเวณที่กำหนดได้จะต้องมิใช่ “อาคารขนาดใหญ่” ด้วย

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตามปัญหาที่หารือและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้ขัดหรือแย้งกัน จึงไม่ต้องนำบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับ และการก่อสร้างอาคารในบริเวณตามปัญหาต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖

^๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) “อาคารขนาดใหญ่” หมายความว่า อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อใช้อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารเป็นที่ประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภทโดยมีความสูงจากระดับถนนตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลักเดียวกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลักเดียวกันเกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องเสรีจที่ ๖๙๖/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๕๑๐/ ๖๙๖๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า โดยที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขต ลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ และพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตปทุมวัน เขต ห้วยขวาง เขตบางกะปิเขตคลองเตย เขตประเวศ เขตบางคอแหลม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรี นครินทร์และคณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่ตาม พระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน นั้น

กทพ.ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔โดยได้เข้าดำเนินการสำรวจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน เพื่อจัดส่งข้อเท็จจริงที่สำรวจแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดและประกาศราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่า ทดแทน เพื่อที่ กทพ.จะได้พิจารณาเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิจะได้รับต่อไป แต่ โดยที่การกำหนดและพิจารณาเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนในบาง ท้องที่คือบริเวณชุมชนวัดสามง่าม แขวงรองเมือง เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร (สายแจ้ง วัฒนะ-บางโคล่) และบริเวณซอยสุขุมวิท ๖๓ แขวงคลองตัน เขตคลองเตย (สายรามอินทรา- อาจณรงค์) ปรากฏว่าผู้เช่าสิ่งปลูกสร้างได้ทำการต่อเติมและตกแต่งอาคารที่เช่าด้วยทรัพย์สิน ของตนเอง และได้ทำการเช่ามาเป็นระยะเวลานานับ ๑๐ ปี โดยการทำสัญญาเช่าครั้งละ ๓ ปี มา โดยตลอด เพื่อความสะดวกในการเช่าสิ่งปลูกสร้าง และในสัญญาเช่าได้กำหนดว่าผู้เช่าจะไม่ทำ การดัดแปลงต่อเติมสถานที่เช่าเป็นอันขาด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนจึงกระทำได้ สิ่งดัดแปลงต่อเติมในสถานที่เช่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่า ทันทีที่ผู้เช่าจะรื้อถอนหรือเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ เมื่อ กทพ.เข้าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ที่สิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ทั้ง ๒ บริเวณดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯได้กำหนดเงิน ค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ให้เช่า (ทั้งในส่วนโครงสร้างและส่วนที่ผู้เช่าตกแต่งต่อเติมขึ้น)

ให้แก่เจ้าของที่ดินผู้เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างด้วยตามมาตรา ๑๘^๑ (๑) (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยเหตุที่ต้องออกจากทรัพย์สินที่เช่าก่อนสัญญาเช่าระงับให้แก่ผู้เช่าตามมาตรา ๑๘(๓) อันได้แก่ขณยายทรัพย์สินสิ่งของ ในกรณีผู้เช่าบริเวณชุมชนวัดสามง่าม กทพ.ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ได้พิจารณาเบิกจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและผู้เช่าตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ประกาศกำหนดไว้ สำหรับผู้เช่าบริเวณซอยสุขุมวิท ๖๓ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ได้พิจารณากำหนดและประกาศราคาเบื้องต้นให้แก่ผู้เช่าในลักษณะเดียวกันกับผู้เช่าบริเวณชุมชนวัดสามง่าม และ กทพ.กำลังจะทำการจ่ายเงินค่าทดแทน

กรณีจึงได้เกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากผู้เช่าได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อ กทพ.และกระทรวงมหาดไทย โดยอ้างว่าเงินค่าทดแทนที่ได้รับ(บริเวณชุมชนวัดสามง่าม) หรือที่จะได้รับ(บริเวณถนนสุขุมวิท ๖๓) นั้นเป็นอัตราที่ต่ำเกินไป กล่าวคือ ผู้เช่าทั้งสองกลุ่มได้ทำสัญญาเช่าสิ่งปลูกสร้างเพื่ออยู่อาศัยและค้าขายจากผู้ให้เช่าซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สัญญาเช่ามีกำหนดเวลา ๓ ปี (แต่ปรากฏว่าได้มีการทำสัญญาเช่าติดต่อกันมาตลอด) ระหว่างอายุสัญญาเช่าผู้เช่าได้ทำการตกแต่งต่อเติมอาคารที่เช่าด้วยค่าใช้จ่ายของผู้เช่าเอง บรรดาผู้เช่าได้ร้องทุกข์ต่อ กทพ.และกระทรวงมหาดไทย ร้องขอเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมเนื่องจากผู้เช่าทั้งสองกลุ่มได้

^๑ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (๕) นี้ พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากสำหรับการตกแต่งต่อเติมสิ่งปลูกสร้างที่เช่า และเงินค่าทดแทนที่ได้รับก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไป

กทพ.ได้ตระหนักถึงความเดือดร้อนเสียหายของผู้เช่าเป็นอย่างยิ่งจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางที่จะเยียวยาแก้ไขเพื่อเอื้อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมให้แก่ผู้เช่าเพียงพอสมควรแก่การดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงการเช่านี้ฟังได้ว่าผู้เช่าได้รับความเสียหายเนื่องจากการเวนคืนเพราะไม่อาจจะเช่าสิ่งปลูกสร้างนั้นต่อไปได้และไม่ได้ใช้ประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างส่วนที่ตกแต่งต่อเติมซึ่งผู้เช่าได้กระทำลงไปโดยค่าใช้จ่ายของผู้เช่าเอง และทำให้ผู้เช่าต้องไปเสาะแสวงหาที่เช่าอาศัยใหม่ซึ่งอาจจะต้องเสียเงินกินเปล่าหรือค่าใช้จ่ายอื่นอีก ประกอบกับผู้เช่าเสียโอกาสในการประกอบการค้าขายหรือขาดความสะดวกสบายเกี่ยวกับทำเลที่อยู่อาศัย กทพ.จึงเห็นสมควรกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าตามมาตรา ๒๑^๒ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดค่าทดแทนความเสียหายไว้เป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑ วรรคอื่น โดยมีเงื่อนไขในการกำหนดเงินค่าทดแทนไว้ ๓ ประการ คือ (๑) ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทดแทนต้องเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (๒) ต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วย

^๒ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

กฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และ (๓) ได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น สำหรับความเสียหายที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามบทบัญญัตินี้มีขอบเขตกว้างขวาง ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น หากบรรดาผู้เช่าดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ว่าก่อนการเวนคืน ผู้เช่าซึ่งเป็นผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการตกแต่งต่อเติมสิ่งปลูกสร้างจริงก็มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าว โดยสามารถคิดคำนวณจากมูลค่าส่วนตกแต่งต่อเติมที่เจ้าหน้าที่สำรวจได้ เป็นเงินค่าทดแทนเบื้องต้นฯ ดังนั้น เพื่อที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของบรรดาผู้เช่าสิ่งปลูกสร้างจึงสมควรที่จะนำมาตรา ๒๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าดังกล่าวด้วย

กทพ.จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไปว่า ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น กทพ. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน กทพ. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการประปานครหลวงและผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า การได้รับความเสียหายเนื่องจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า นั้น มีขอบเขตที่กว้างขวางและขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ว่าเป็นความเสียหายสืบเนื่องจริงหรือไม่ และเข้าเงื่อนไขดังที่กำหนดในมาตรา ๒๑ วรรคห้าหรือไม่ แต่ข้อหารือของกทพ.ข้างต้นมีความมุ่งหมายเน้นเฉพาะ ส่วนตกแต่งต่อเติมสิ่งปลูกสร้าง ว่าจะสามารถจ่ายค่าทดแทนให้ในฐานะเป็นความเสียหายสืบเนื่องตามมาตรา ๒๑ วรรคห้าได้หรือไม่

โดยหลักทั่วไปค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นจะมีอยู่ได้ ๒ ประเภท คือ

(๑) ค่าทดแทนสำหรับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนให้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(๒) ค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่ได้รับอันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเวนคืน ซึ่งจะต้องเป็นความเสียหายอื่น ๆ มิใช่เป็นเรื่องที่ตัวทรัพย์สินถูกเวนคืนตกเป็นของรัฐ

สำหรับ ส่วนตกแต่งต่อเติมสิ่งปลูกสร้าง ตามข้อหารือนี้ โดยข้อเท็จจริงอาจแยกออกได้เป็น ๒ ส่วนที่มีสภาพแตกต่างกัน คือ

ส่วนที่หนึ่ง อันเป็นการตกแต่งต่อเติมที่ประกอบเป็นอันเดียวกับอสังหาริมทรัพย์โดยไม่อาจแยกออกจากกันได้ และหากจะแยกออกก็จะต้องทำลายหรือบอบสลาย

เสียไปซึ่งในส่วนนี้ตามกฎหมายจะกลายเป็นส่วนควบอันเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๑๐๗ ป.พ.พ.)^๓ โดยค่าทดแทนสำหรับมูลค่าทรัพย์สินนี้ จะต้องให้แก่ ผู้ให้เช่าซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวเท่านั้นตามหลักของค่าทดแทนประเภทที่ (๑) นอกจากนั้นในการเวนคืนที่ กทพ.หรือมานี้ สัญญาระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่ายังมีการกำหนดไว้ ด้วยว่า สิ่งดัดแปลงต่อเติมในสถานที่เช่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่ากรณีจึงเห็นได้ชัดว่าในการสำรวจว่าทรัพย์สินใดเป็นของผู้ใด ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าก็ยอมรับให้ส่วนตกแต่งต่อเติมอันมีลักษณะเป็นส่วนควบนี้เป็นทรัพย์สินของผู้ให้เช่าทั้งนั้นเมื่อรัฐได้จ่ายค่าทดแทนให้สำหรับมูลค่าของทรัพย์สินประเภทนี้แล้ว ย่อมจะเอามูลค่าของทรัพย์สินดังกล่าวมาเป็นฐานในการจ่ายเป็นค่าเสียหายสืบเนื่องจากการต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนให้แก่ผู้เช่าอีกไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นการจ่ายค่าทดแทนให้เพื่อสิ่งเดียวกันถึงสองคราว และกรณีเป็นไปตามหลักค่าทดแทนประเภทที่ (๑) นั้น

ส่วนที่สอง อันเป็นการตกแต่งต่อเติมที่มีได้ประกอบเป็นอันเดียวกับ อสังหาริมทรัพย์ โดยอาจถอดถอนเคลื่อนย้ายได้ ทรัพย์สินประเภทนี้จะไม่ตกเป็นส่วนควบและยังคงเป็นทรัพย์สินของผู้เช่า ซึ่งผู้เช่าสามารถนำออกไปได้ และรัฐก็ไม่ต้องให้ค่าทดแทนแก่ ทรัพย์สินดังกล่าว เพราะมิใช่ส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่เมื่อผู้เช่าต้องออกจาก อสังหาริมทรัพย์ที่เช่าเพราะอสังหาริมทรัพย์นั้นถูกเวนคืน หากทรัพย์สินที่ตกแต่งต่อเติมประเภทนี้ ต้องเสียหายตามปกติแห่งสภาพของการถอดถอนเคลื่อนย้าย และประกอบเข้าใหม่แล้ว กทพ.ก็อาจให้ค่าทดแทนเพื่อความเสียหายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ตามหลักค่าทดแทนประเภทที่ (๒)

โดยสรุป การให้ค่าทดแทนเพื่อส่วนตกแต่งต่อเติมสิ่งปลูกสร้างจะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือส่วนที่เป็นส่วนควบและที่ไม่เป็นส่วนควบ ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่ต่าง กันดังที่กล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๓๖

^๓ มาตรา ๑๐๗ ส่วนควบของทรัพย์สินนั้น คือส่วนซึ่งว่าโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ย่อมเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้นและไม่อาจจะแยกจากกันได้ นอกจากจะทำลายหรือทำบุบสลายหรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรง

ใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินใด ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์สินนั้น

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๙/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี
และการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗/๘๙๑๐ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เห็นชอบมาตรการป้องกันการค้าทจริตและประพฤติดมิชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามที่สำนักงาน ป.ป.ป. เสนอ และให้หน่วยงานรับผิดชอบรับไปดำเนินการ ซึ่งในมาตรการระยะสั้น ข้อ ๓ ให้คณะกรรมการประเมินค่ารายปีพิจารณาจากค่าเช่าหรือสิ่งอื่นใดที่ประเมินเป็นค่าเช่าได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้ประเมินค่าเช่าโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ประกอบด้วย มูลค่าทรัพย์สินประเภทการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน ขนาดทำเลที่ตั้งอาคารข้างเคียง หรือการได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคหรือบริการต่างๆ ของท้องถิ่นหรือของรัฐ และข้อ ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิจารณาค่ารายปี โดยให้นำมูลค่าทรัพย์สินตามที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กำหนด มาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

ประกอบกับจังหวัดชลบุรีได้กำหนดแนวทางประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน กรณีที่ทรัพย์สินให้เช่าแต่ค่าเช่ามิใช่จำนวนเงินอันสมควร หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของประกอบกิจการเองหรือด้วยเหตุประการใดก็ตาม และไม่สามารถเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่าที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกันได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีโดยคิดร้อยละ ๗.๕ ของมูลค่าทรัพย์สินมาเป็นค่ารายปี

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยกำหนดราคากลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินภาษี คณะกรรมการพิจารณาค่าร้อง

ขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ (พิจารณาอุทธรณ์) และการกำหนดให้นำมูลค่าทรัพย์สินมาประกอบการประเมินค่ารายปี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. การกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร ใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานประเมินค่ารายปีทรัพย์สิน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่สำหรับใช้พิจารณาว่าค่าเช่าที่เจ้าของทรัพย์สินแจ้งมานั้นสมควรหรือไม่ การกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรดังกล่าว เป็นการกำหนดจากค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่าจริง โดยแบ่งตามประเภทการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน ขนาดทำเลที่ตั้ง อาคารข้างเคียง หรือการได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภค หรือบริการต่างๆ ของท้องถิ่นหรือของรัฐ

๒. การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินค่ารายปี และคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ (พิจารณาอุทธรณ์) สามารถแต่งตั้งโดยใช้อำนาจการบริหารเพื่อทำหน้าที่ช่วยกลั่นกรองการประเมินของเจ้าหน้าที่ และพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น

๓. เรื่องการประเมินค่ารายปี ให้ประเมินตามหลักเกณฑ์โดยลำดับ ดังนี้

๓.๑ กรณีที่ทรัพย์สินให้เช่าให้นำค่าเช่ามาเป็นค่ารายปี (มาตรา ๕๖วรรคสาม)

๓.๒ กรณีที่ทรัพย์สินให้เช่าแต่ค่าเช่าไม่สมควร หรือหาค่าเช่าไม่ได้ให้ประเมินโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน

๓.๓ กรณีที่ทรัพย์สินให้เช่าแต่ค่าเช่าไม่สมควร หรือหาค่าเช่าไม่ได้ และไม่อาจเทียบเคียงตาม ๓.๒ ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจนำมูลค่าทรัพย์สินมาพิจารณาประกอบกับค่ารายปีของทรัพย์สินในปีที่ล่วงมาแล้ว ที่มีลักษณะ ขนาด พื้นที่ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกัน มาประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงหลักการของกฎหมายว่า ค่ารายปีหมายถึงจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ และค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้ว ให้เป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีที่จะต้องเสียในปีต่อมา มิให้ใช้มูลค่าทรัพย์สินเป็นหลักในการคำนวณค่ารายปี หากแต่ใช้ประกอบการพิจารณาเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นว่า แนวทางการประเมินค่ารายปีของจังหวัดชลบุรีและข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ให้นำมูลค่าทรัพย์สินมาประกอบการพิจารณาประเมินค่ารายปี สามารถดำเนินการได้ โดยใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่ารายปีเท่านั้น มิให้นำมาเป็นหลักในการประเมินค่ารายปีแต่อย่างใด และจะนำมาพิจารณาได้ในกรณีที่ค่าเช่าไม่สมควรและหาค่าเช่าไม่ได้ และไม่สามารถเทียบเคียงกับทรัพย์สินอื่นตามประกาศกระทรวงฯ ได้

๔. เรื่องการประเมินค่ารายปีของเครื่องจักรตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การประเมินค่ารายปีของโรงเรือน

หรือสิ่งปลูกสร้างที่ติดตั้งส่วนควบที่สำคัญตามมาตรา ๑๓ ต้องประเมินค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งค่ารายปีของส่วนควบที่สำคัญดังกล่าวด้วย

เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และยังไม่มีแนวทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้น โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและจังหวัดชลบุรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

๑. จังหวัดชลบุรี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (นายยุวรัตน์ กมลเวช) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ (๗)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดแนวทางประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีเพื่อจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับกรณีที่ทรัพย์สินให้เช่าแต่ค่าเช่ามิใช่จำนวนเงินอันสมควร หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของประกอบกิจการเองหรือด้วยเหตุประการใดและไม่สามารถเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ คล้ายคลึงกันได้ว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีโดยคิดร้อยละเจ็ดครึ่งของมูลค่าทรัพย์สินเป็นค่ารายปี^๒ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีพิจารณาเห็นว่า การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตจังหวัดชลบุรีตามที่เป็นอยู่ขณะนี้ยังไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมของผู้เสียภาษี และนอกจากนี้ก็มุ่งหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีที่แน่นอน อันจะช่วยแก้ไขปัญหาร้องเรียนว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปด้วย สำหรับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั้นได้ยึดเอาอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเป็นเกณฑ์ เนื่องจากเห็นว่าอาจเทียบเคียงรายได้จากค่าเช่ากับรายได้จากการฝากเงินได้ และได้พิจารณาแล้วเห็นว่าจะไม่ทำให้ราษฎรเดือดร้อนวันแต่ในกรณีที่ได้มีการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีโดยใน

^๑ มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ หนังสือจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ ๐๐๖๑/๓๖๖๒๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๕ และหนังสือจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ ๐๐๖๑/๓๖๖๓๑ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๕

การกำหนดแนวทางดังกล่าวได้คำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของราษฎร ประกอบกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลด้วยแล้ว

๒. ผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงว่า กรุงเทพมหานครพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ให้ดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีเพื่อจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้อย่างกว้างขวางและอาจทำให้การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กรุงเทพมหานครจึงพยายามวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม โดยได้วางหลักเกณฑ์การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินแยกประเภทเป็นโรงแรม อาคารประเภทตึกแถว และโรงงาน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๕ พ.ศ. ๒๕๓๐ และ พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามลำดับ รวมทั้งกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงในกรณีที่ค่ารายปีตามที่ประเมินใหม่สูงกว่าค่ารายปีที่เคยชำระไว้เดิมว่า จะต้องเพิ่มขึ้นไม่เกิน ๑๐-๒๐% และในกรณีที่ค่ารายปีต่างจากจำนวนที่ชำระไว้เดิมมากก็จะปรับค่ารายปีเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนเพื่อเป็นการผ่อนผันภาระภาษีของราษฎร

๓. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมชี้แจงว่า การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามแนวทางที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (นายยุวรัตน์ กมลเวช) กำหนดให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชลบุรีถือปฏิบัติได้ทำให้ผู้เสียภาษีต้องชำระภาษีเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ชำระไว้เดิมมาก อีกทั้งการคำนวณค่ารายปีของส่วนควบที่สำคัญของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ โดยวิธีการกำหนดค่ารายปีจากมูลค่าของส่วนควบนั้น ก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จำนวนภาษีเพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้ เนื่องจากเครื่องจักรในปัจจุบันมีราคาสูงมาก และบางครั้งมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าของโรงเรือนมาก นอกจากนี้ แนวทางของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีที่กล่าวข้างต้นใช้บังคับเฉพาะในเขตจังหวัดชลบุรี จึงทำให้เกิดวิธีปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างและไม่เป็นแนวทางเดียวกันทั้งประเทศโดยเฉพาะในเขตจังหวัดชลบุรีเองก็ยังมีบางท้องที่ที่ยังประเมินภาษีตามวิธีการเดิมสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งในเรื่องอัตราภาษีที่กำหนดให้เรียกเก็บร้อยละสิบสองครึ่ง และในเรื่องการคิดค่ารายปีของส่วนควบที่สำคัญของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งปัญหาทั้งสองประการข้างต้นเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออก และไม่สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลจึงสมควรที่รัฐบาลจะได้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นดังนี้

^๓ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าของโรงเรือนใดติดตั้งส่วนควบที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำให้หรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ขึ้นในโรงงานนั้นๆ ในการประเมินให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวแล้วด้วย

๑. สำหรับปัญหาว่า หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเป็นการภายใน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่สำหรับใช้พิจารณาว่าค่าเช่าที่เจ้าของทรัพย์สินแจ้งมานั้นสมควรหรือไม่ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเป็นการภายในเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางประกอบการประเมินค่ารายปีได้ แต่ราคาดังกล่าวจะใช้เป็นราคาประเมินเด็ดขาดสำหรับผู้รับประเมินที่จะต้องชำระภาษีไม่ได้ เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้ราคาดังกล่าวใช้เป็นราคาประเมินได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กำหนดให้ใช้ราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเป็นเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปี ในกรณีที่เห็นว่าค่าเช่าดังกล่าวไม่สมควรหรือหาค่าเช่าไม่ได้

๒. สำหรับปัญหาว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินค่ารายปี และคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ จะสามารถแต่งตั้งโดยใช้อำนาจทางการบริหารเพื่อทำหน้าที่ช่วยกลั่นกรองการประเมินของเจ้าหน้าที่และการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้บริหารท้องถิ่น ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยพิจารณากลั่นกรองเป็นการเบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินค่ารายปีของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งตนแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดถึงการพิจารณาคำขอให้ประเมินใหม่ของผู้รับประเมินได้

๓. สำหรับปัญหาว่า การประเมินค่ารายปีตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ มีหลักเกณฑ์อย่างไรและพนักงานเจ้าหน้าที่จะนำเอามูลค่าของทรัพย์สินมาพิจารณาประกอบหรือใช้เป็นหลักในการคำนวณค่ารายปีได้เพียงใดนั้น เห็นว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้เรียก

^๔ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น นั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เขา ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี โดยได้ให้ความหมายของค่ารายปีไว้ว่า หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ค่ารายปีจึงหมายถึงค่าเช่าของทรัพย์สินหรือเงินที่สมควรได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินนั่นเอง การที่มาตรา ๘ วรรคสาม^๕ กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะประเมินค่ารายปีในกรณีที่เห็นว่าค่าเช่าซึ่งผู้รับประเมินแจ้งไว้มิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าหรือในกรณีที่หากค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่นได้ด้วยนั้น การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามมาตรา ๘ วรรคสาม ข้างต้น กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องนำเอาลักษณะทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ในขณะนั้น มาประกอบการพิจารณาหาค่ารายปีโดยวิธีเทียบเคียงกับค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วของทรัพย์สินนั้นตามมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กำหนดไว้ เพื่อพิจารณาว่าสมควรปรับค่ารายปีเพิ่มขึ้นเท่าใด หรือนำไปเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินอื่นที่มีเกณฑ์ดังที่กล่าวข้างต้นคล้ายคลึงกันเพื่อกำหนดค่ารายปีขึ้นใหม่ กรณีจึงเห็นได้ว่าการประเมินค่ารายปีจะถือค่าเช่าหรือเงินที่สมควรได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินเป็นหลักเสมอ

สำหรับปัญหาที่ว่า แนวทางการประเมินค่ารายปีของจังหวัดชลบุรีที่ให้กำหนดค่ารายปีในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งของมูลค่าทรัพย์สิน และข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ให้นำมูลค่าทรัพย์สินมาประกอบการพิจารณาประเมินค่ารายปี จะสามารถดำเนินการได้เพียงใดนั้น เห็นว่า มูลค่าทรัพย์สินกำหนดขึ้นได้โดยการนำเอาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสาม มาพิจารณา และโดยปกติแล้วจะถือเป็นข้อมูลในการกำหนดรายได้ที่ทรัพย์สินนั้นพึงมีด้วย กล่าวคือ ถ้ามูลค่าทรัพย์สินสูง รายได้ที่จะพึงได้รับก็จะสูงโดยสัมพันธ์กับมูลค่าดังกล่าวด้วย ดังนั้น มูลค่าของทรัพย์สินจึงอาจถือเป็นหลักเกณฑ์ประกอบการประเมินค่ารายปีได้อย่างหนึ่ง แต่ก็ต้องนำมาใช้ประกอบการประเมินค่ารายปีโดยวิธีเทียบเคียงดังที่กล่าวแล้วข้างต้น เว้นแต่ในกรณีที่ไมอาจเทียบเคียงค่าเช่าเพื่อประเมินค่ารายปีได้ มูลค่าของทรัพย์สินก็จะเป็นตัวชี้ที่สำคัญในการกำหนดค่ารายปีได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การกำหนดค่ารายปีจากมูลค่าทรัพย์สินโดยถืออัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นเกณฑ์นั้น น่าจะยังไม่มีเหตุผลสมควรเพราะรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินไม่อาจเทียบเคียงกับรายได้จากการฝากเงินได้ เนื่องจากค่าเช่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินนั้น และยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการเพิ่มหรือลดของมูลค่าของทรัพย์สิน แต่ดอกเบี้ยเงินฝากเป็นรายได้ทั้งหมดของเงินต้นที่ฝากซึ่งอัตราดอกเบี้ยอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามภาวะเศรษฐกิจ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๘ ค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วนั้น ท่านให้เป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา

การจะนำเอามูลค่าทรัพย์สินมาใช้ในการกำหนดค่ารายปีจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยรอบคอบกับต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น เช่น ธรรมชาติราคาผู้บริโภคของทางราชการรวมถึงภาวะทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงภาระภาษีของราษฎรเป็นประการสำคัญ

๔. สำหรับปัญหาว่า การประเมินค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ติดตั้ง ส่วนควบที่สำคัญตามมาตรา ๑๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ต้องประเมินค่า รายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งค่ารายปีของส่วนควบที่สำคัญด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปีไว้อย่าง ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเจ้าของโรงเรือนที่ติดตั้งส่วนควบที่สำคัญซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่างในโรงเรือนนั้นๆ ให้ประเมินค่ารายปีของส่วนควบดังกล่าวด้วย และลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปี ของโรงเรือนรวมทั้งส่วนควบดังกล่าวด้วย

ต่อไปด้วยว่า

(๑) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินและจัดเก็บภาษีอย่างกว้างขวางเพราะกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการดำเนินการข้างต้นไว้ จึงทำให้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามแต่ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละแห่ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของกรุงเทพมหานคร และแนวทางการประเมินค่ารายปีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (นายยุวรัตน์ กมลเวช) กำหนดขึ้น นอกจากนี้ แม้มาตรา ๘ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในการประเมินค่ารายปีในกรณีที่เห็นว่าค่าเช่าซึ่งผู้รับประเมินแจ้งในแบบรายการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นค่าเช่าที่ไม่สมควรหรือในกรณีที่หากค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่นไว้ แต่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็มีได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและแน่นอนการประเมินค่ารายปีจึงยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อยู่ตามเดิม กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยข้างต้นเพิ่มเติมให้ชัดเจนแน่นอนเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศเพื่อความถูกต้องเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีและเพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ในเรื่องมาตรการ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว(ล)๒๖๓๔ลงวันที่ ๒๖
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

ป้องกันการทุจริตและประพฤติดมิชอบในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของสำนักงาน ป.ป.ป. ว่า หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินจะต้องไม่ให้ประชาชนรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นกว่าแนวทางปฏิบัติเดิมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป กระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดเกณฑ์อัตราขั้นสูงของค่ารายปีที่เพิ่มขึ้นจากเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นด้วย

(๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติที่กำหนดไว้โดยเฉพาะอัตราภาษีและการคิดค่ารายปีของส่วนควบที่สำคัญตามมาตรา ๑๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ จึงไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมทั้งนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการส่งออก เพราะในปัจจุบันนี้ทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมีราคาสูงกว่าเมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาก ส่วนเครื่องจักรที่เป็นตัวให้กำเนิดสินค้าก็มีราคาสูงมากจนบางครั้งมีมูลค่ามากกว่าโรงเรือนที่เครื่องจักรนั้นติดตั้งอยู่ การคำนวณค่ารายปีของเครื่องจักรดังกล่าวรวมเข้าเป็นค่ารายปีที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยเฉพาะการคำนวณโดยอาศัยมูลค่าของทรัพย์สินมาประกอบการพิจารณา จะได้ค่ารายปีในจำนวนที่สูง ทำให้จำนวนภาษีที่ประเมินได้สูงตามไปจนอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้เสียภาษี ดังเช่นข้อร้องเรียนของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ภาษีโรงเรือนและที่ดินมิใช่มุ่งหมายจะใช้กับเครื่องจักรโดยตรง เพราะเงินภาษีที่เรียกเก็บได้จะถูกนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่ทรัพย์สินประเภทโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างมิใช่แก่เครื่องจักร ดังนั้น กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยทบทวนอัตราภาษีที่เรียกเก็บและหลักการคิดค่ารายปีของส่วนควบที่สำคัญ เสียด้วย ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๖

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง การขอทบทวนปัญหาการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา ๓๙^{*}
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑. เดิมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กส.๑๒๐๔/๔๔๘๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๙^{*} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายประการ ได้แก่

๑.๑ ในกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือสิทธิการเช่า หรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตายลง ถ้าจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้สิทธิในที่ดินตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมดังต่อไปนี้ จะกระทำได้อหรือไม่ เพียงใด

(๑) ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภริยา ให้สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยธรรมอื่น

(๒) ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้น ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิ หรือสละสิทธิในการขอรับสิทธินั้น หรือมิได้เป็นเกษตรกร ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

(๓) ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิ หรือสละสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

(๔) ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวในข้อ (๑) ถึง (๓) แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินอาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

^{*} มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๒ ในกรณีที่ผู้ตายมีทายาทโดยธรรมหลายคน ถ้าจะกำหนดให้สิทธิในที่ดินตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่นจะกระทำได้หรือไม่ และจะห้ามทายาทที่ถูกตัดสิทธิเรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกตัดสิทธิ จะกระทำได้หรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาตามข้อ ๑.๑ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ แยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีหนึ่ง และกรณีที่ผู้ตายได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินไว้ อีกกรณีหนึ่ง

สำหรับกรณีแรกนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ตาย ที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามปัญหาข้อ ๑.๑ (๑) ถึง (๔) นั้น จะกระทำมิได้

สำหรับกรณีที่สอง คือ กรณีที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า การเช่าและการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นสิทธิเฉพาะตัวสิทธิตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ จึงอาจจัดให้บุคคลใด ๆ ได้สิทธิในที่ดินนั้นได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมหมายถึงความรวมถึงสิทธิในการเช่าซื้อหรือเช่าด้วย และสิทธิดังกล่าวนี้มาตรา ๓๙ ได้บัญญัติห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ โดยกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงนั้นจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา ๓๙ ด้วย

ส่วนปัญหาตามข้อ ๑.๒ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่าการกำหนดการตกทอดทางมรดกโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมบางคน จะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อกระทำมิได้แล้วปัญหาเรื่องค่าทดแทนจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๒. โดยที่ในครั้งนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในปัญหาตามข้อ ๑.๑ แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายพ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๓ (๒)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ลงมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นและเหตุผลของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ฝ่ายที่สอง โดยเห็นว่า การที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิ

การเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นสิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในเมื่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับการยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้^๒

๓. หลังจากที่ได้มีความเห็นที่ประชุมใหญ่แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๓๕๒๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๐ ส่งร่างกฎกระทรวงฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ (กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดหลักการมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) กำหนดให้ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและ ๒) กำหนดให้ทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิรับที่ดินมิได้เพียงคนเดียว และในกรณีที่มีทายาทหลายคนและตกลงกันไม่ได้ว่าทายาทคนใดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นโอนไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักการที่ขัดต่อสิทธิในการรับมรดกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเคยพิจารณาไว้ครั้งหนึ่งแล้ว และขณะนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ยังมีได้มีบทบัญญัติในลักษณะให้เห็นว่าสิทธิในการตกทอดทางมรดกสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและ

^๒ บันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง หารื้อข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๖๐๑/๑๑๒ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๒๖

เงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด การออกกฎกระทรวงตามนัยมาตรา ๓๙ จึงกระทำได้เพียงแต่กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างในการเข้ารับสิทธิในที่ดินแทนผู้ตาย การจะกำหนดสิทธิในการรับมรดกให้มีหลักการเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการออกกฎกระทรวงเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ แต่เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ได้ยืนยันที่จะให้ออกกฎกระทรวงโดยมีหลักการดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) จึงไม่ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ได้^๓

๔. ต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กษ ๑๒๐๔/๘๑๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาปัญหาที่มาโดยตลอดว่าจะตรากฎกระทรวงในเรื่องนี้โดยมีสาระเช่นใดจึงจะไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๙ และเห็นว่าหากให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตกทอดทางมรดกได้อย่างอิสระโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จะรับมรดกที่ดินและการแบ่งแยกแล้ว ที่ดินก็จะตกไปเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่เกษตรกร หรือถูกแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนไม่พอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงครอบครัวอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อระบบและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯจึงขอทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เฉพาะการตกทอดทางมรดกของที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากการปฏิรูปที่ดินต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเคยให้ความเห็นไว้แล้วว่าออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีที่ห้ามมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมมิได้นั้น กรณีหาได้เป็นเช่นนั้นโดยตรงไม่โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้ในกรณีที่ผู้ตายเป็นแต่ผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินเท่านั้น ส่วนกรณีที่ผู้ตายเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์แล้วนั้นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายยังมิได้ให้ความเห็นไว้เนื่องจากในขั้นนั้นกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ มิได้มีความเห็นแย้งกันในประเด็นดังกล่าว

๒. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับมรดกที่ดินและการกำหนดให้ที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทเพียงบางคนในกรณีมีทายาทหลายคนไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ นั้นสมควรมีการกำหนดได้ เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

^๓ บันทึกความเห็นประกอบร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๖๐๑/๖๗๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๒

๒.๑ ข้อที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า การออกกฎหมายกระทรวงตามมาตรา ๓๙ จะต้องยอมรับสิทธิในการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นพื้นฐาน การจะกำหนดคุณสมบัติในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และถ้ามีทายาทหลายคนจะกำหนดให้มีการรับมรดกได้เพียงผู้เดียวจึงกระทำไม่ได้นั้น จะเห็นได้ว่า ความเห็นดังกล่าวขัดถือเฉพาะแนวทางในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักเท่านั้น มิได้คำนึงถึงมาตรา ๓๙ ด้วย ทั้งที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้กล่าวไว้หลายแห่งว่าแนวทางการวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องการออกกฎหมายกระทรวงกรณีการเช่าหรือเช่าซื้อนั้นจะต้องยึดทั้งสองกฎหมายประกอบกัน

๒.๒ ข้อที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า เมื่อสิทธิในการรับมรดกได้มีการบัญญัติโดยเฉพาะโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การจะยกเว้นไม่นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีใดจึงต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติสำหรับกรณีนั้น ๆ โดยเฉพาะเท่านั้น และขณะนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นว่า

๒.๒.๑ ปราบกฏหลักฐานในชั้นยกร่างมาตรา ๓๙ ว่า “ที่ดินดังกล่าวจะแบ่งแยกและโอนไปไม่ได้”^๔ ซึ่งในขณะนี้ถ้อยคำในกฎหมายดังกล่าวก็มีผลว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้” ส่วนข้อยกเว้นจะให้มิได้แต่กรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และต่อเมื่อได้ออกกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ของข้อยกเว้นดังกล่าวแล้วเท่านั้น ดังนั้น หากยังไม่มีการออกข้อยกเว้นต่าง ๆ ก็ยังไม่เกิดขึ้นซึ่งความเข้าใจอันนี้ก็เข้าใจตรงกันในทางราชการของกรมที่ดิน ด้วย โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกตามมาตรา ๓๙ จะมีการประทับให้ปรากฏข้อความไว้ว่า “ที่ดินแปลงนี้ตกอยู่ในบังคับห้ามแบ่งแยกหรือโอนตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘”

๒.๒.๒ แนวทางการบัญญัติมาตรา ๓๙ สมควรเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าหลักการนั้นได้มีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนข้อยกเว้นเป็นบทที่จะมีในอนาคตต่อไปเท่านั้น เช่น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งมีความว่า “...ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และโดยได้รับพระบรมราชานุญาต...เท่านั้น” ผลก็เข้าใจโดยทั่วไปว่าที่ดินดังกล่าวจะโอนกันไม่ได้เลย เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นเกิดขึ้นในอนาคต นั่นคือหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวถือว่ามิได้มีผลใช้บังคับแล้ว

^๔ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ ครั้งที่ ๕๔/๑๔/๒๕๑๗ วันจันทร์ ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๗

๒.๒.๓ คำว่า “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เป็นถ้อยคำบังคับชี้ให้เห็นชัดเจนว่าข้อยกเว้นยังมีได้มีผลแต่จะขึ้นอยู่กับกฎกระทรวงที่จะออกมาต่อไปด้วย ซึ่งการแปลความกฎหมายคำว่า “ทั้งนี้” จะมีผลเป็นเช่นนี้เสมอ

๒.๒.๔ การที่มาตรา ๓๙ กำหนดให้แบ่งแยกที่ดินไม่ได้นั้นเป็นเพราะในการปฏิรูปที่ดินนั้นจะจัดที่ดินให้เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมของหนึ่งครอบครัวเท่านั้น หากแบ่งแยกกันให้ผู้ได้รับที่ดินไปจะไม่พอทำกิน เว้นแต่วิธีดำเนินการทางเทคโนโลยีการเกษตรจะเปลี่ยนไปจากสภาพเดิม และที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นไม่มีความเหมาะสมที่จะให้บุคคลหลายคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (multiple ownership) เพราะต่างคนย่อมจะมีความประสงค์ในการประกอบการไม่เหมือนกัน ส่วนที่ต้องการให้ที่ดินตกเป็นของทายาทที่เป็นเกษตรกร หากมีทายาทที่ไม่เป็นเกษตรกร ทายาทผู้นั้นก็ไม่ควรได้ที่ดินนั้นไปตามหลัก land to the tiller การไม่ตีความมาตรา ๓๙ ในแนวทางดังกล่าวจะขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๒.๕ จากเหตุผลข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๙ ได้บัญญัติยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้แจ้งชัดแล้ว ส่วนการจะให้ตกทอดทางมรดกได้เพียงใด เป็นข้อยกเว้นที่กฎกระทรวงอาจกำหนดให้ขยายผลได้ตามความเหมาะสมของเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป กรณีจึงเป็นเรื่องที่ได้มีบทกฎหมายยกเว้นกฎหมายแล้ว มิใช่เป็นการจะตรากฎกระทรวงขึ้นมาเพื่อยกเว้นกฎหมาย

๓. อนึ่ง ในชั้นนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังนี้

๓.๑ การตกทอดของที่ดินและสิทธิในกองมรดกจะพิจารณาให้แยกต่างหากจากกัน โดยการตกทอดของที่ดินไปยังผู้ใดจะถือเป็นเรื่องหนึ่งตามหลักในมาตรา ๓๙ โดยให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้และตกทอดไปยังคน ๆ เดียวแต่สิทธิในกองมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเช่นใดก็จะปล่อยให้ไปเป็นไปตามนั้น ผลจากแนวความคิดนี้จะเป็นว่า กฎกระทรวงจะกำหนดให้ที่ดินโอนโดยทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนหนึ่งที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์เฉพาะ ส่วนทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกจะเป็นบุคคลใดบ้างยังคงยึดถือหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามปกติ โดยกำหนดเงื่อนไขในกฎกระทรวงให้ทายาทโดยธรรมที่ประสงค์จะได้ที่ดินไปต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมอื่นทุกคนตามส่วนของมรดกในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะช่วยเหลือจัดหาสินเชื่อให้แก่ทายาทผู้ได้รับที่ดินเพื่อนำไปชำระเป็นค่าทดแทนต่อไป แต่ถ้าไม่มีทายาทโดยธรรมที่จะเป็นเกษตรกร หรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการต้องชำระค่าทดแทน ก็จะทำให้ขายที่ดินนั้นแก่สถาบันเกษตรกรหรือให้ที่ดินนั้นโอนมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วสำนักงานฯ จะชำระราคาที่ดินให้เพื่อนำไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

๓.๒ แนวทางพิจารณาทายาทโดยธรรมผู้จะได้รับที่ดินไปประกอบเกษตรกรรมต่อไปจะยึดคู่สมรสเป็นลำดับแรก ถัดมาเป็นบุตรหรือทายาทโดยธรรมของบุตร ถัดมาจะเป็นญาติที่เหลือทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถ้ำลำดับใดมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนก็จะคัดเลือกให้ได้รับที่ดินไว้เพียงคนเดียว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงขอหารือว่าการกำหนดแนวทางในกฎกระทรวงตามหลักเกณฑ์ข้างต้นจะกระทำได้หรือไม่ หากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ยังมีความเห็นว่าเป็นกรณีที่ยังไม่แตกต่างจากเดิม ก็ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยต่อไปด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๒๐ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๖ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการหารือตามข้อ ๓ ว่า สำนักงานฯ ประสงค์ที่จะขอหารือว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ นั้น จะกำหนดหลักการให้การตกทอดของที่ดินและสิทธิในกองมรดกแตกต่างกันหากจากกัน โดยการตกทอดของที่ดินไปยังผู้ใดจะเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอทำกินได้ก็ให้ตกทอดไปยังคน ๆ เดียวโดยมีแนวทางพิจารณาว่า ทายาทโดยธรรมผู้จะได้รับที่ดินไปประกอบเกษตรกรรมต่อไปนั้นจะให้คู่สมรสเป็นอันดับแรก ถัดมาเป็นบุตรหรือทายาทโดยธรรมของบุตร ถัดมาจะเป็นญาติที่เหลือทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้ำลำดับใดมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนและที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้พอทำกินได้ก็จะคัดเลือกให้ได้รับที่ดินไว้เพียงคนเดียว แต่ในขณะเดียวกันสิทธิในกองมรดกก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ซึ่งทายาทโดยธรรมที่ได้ที่ดินไปต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมอื่นทุกคนตามส่วนแห่งมรดกที่ผู้นั้นมีสิทธิจะได้รับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมที่จะเป็นเกษตรกรหรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการต้องชดเชยค่าทดแทน ก็จะกำหนดให้ขายที่ดินนั้นแก่สถาบันเกษตรกรหรือให้ที่ดินนั้นโอนมาเป็นของสำนักงานฯ แล้วสำนักงานฯ จะชำระราคาที่ดินให้เพื่อนำไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป สำหรับปัญหานี้ถ้าหากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่าการออกกฎกระทรวงตามแนวทางใหม่ที่ดีหรือข้างต้นซึ่งคำนึงถึงผลของมาตรา ๓๙ และสิทธิในมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ควบคู่กันยังไม่อาจกระทำได้ ก็ใครขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไปด้วย

โดยที่ปัญหานี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แสดงความจำนงขอให้นำปัญหาที่ขอทบทวนดังกล่าวข้างต้นและหลักการที่เสนอเข้ามาใหม่เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาคำขอทบทวนของสำนักงานฯ แล้วได้มีมติยืนตามความเห็นเดิมคือ เห็นว่าการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกตามมาตรา ๓๙

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินจะออกให้ขัดหรือแย้งกับ ป.พ.พ. ไม่ได้ และหลักการใหม่ที่สำนักงานฯ เสนอใหม่ก็มีสาระสำคัญมิได้แตกต่างไปจากร่างกฎกระทรวงที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้พิจารณาไว้แต่เดิม และเป็นหลักการที่ขัดกับ ป.พ.พ. กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ จึงไม่อาจพิจารณาให้ได้ ดังนั้นเลขาธิการฯ จึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๒)^๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๓๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้สิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ก็ตาม แต่การกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรรมหรือ ส.ป.ก. ให้กำหนดในกฎกระทรวงนั้นมีปัญหาว่า บทบัญญัติเช่นนี้จะออกกฎกระทรวงได้เพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์กำหนดให้ที่ดินที่ได้ไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตกทอดของมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งการจะออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ได้นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายความว่าถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดสิทธิการสืบทอดของบุคคลโดยกฎกระทรวงจึงกระทำมิได้ ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมให้แตกต่างกับ

^๕ ข้อ ๑๔ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ๑๔

๑. ๑๔

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทุนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑. ๑๔

๑. ๑๔

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๓๕ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในขณะนั้น เช่นที่บัญญัติในมาตรา ๔๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ(ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ก็เป็นการกำหนดโดยพระราชบัญญัติ โดยสรุปการออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิตกทอดทางมรดกเช่นนี้จึงกระทำไม่ได้

๘ มาตรา ๔๔ บำนาญพิเศษที่บัญญัติในลักษณะนี้ ให้จ่ายแก่ทายาทผู้มีสิทธิตามกฎหมายดังนี้

- (๑) บุตร ให้ได้รับสองส่วน ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไป ให้ได้รับสามส่วน
- (๒) สามีหรือภรรยา ให้ได้รับหนึ่งส่วน
- (๓) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในอนุมาตราใดดังกล่าวหรือทายาทนั้นได้ตายไปก่อน ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นระหว่างทายาทผู้มีสิทธิตามส่วนในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ

ถ้าได้มีการจ่ายบำนาญพิเศษไปแล้ว หากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้อุปการะหรือรู้ถึงความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิโดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตายของเจ้าบำนาญ กรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังหักเอาจากทายาทซึ่งรับบำนาญพิเศษไปก่อนแล้วคืนตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

กรณีที่ไม่สามารถหักเงินบำนาญพิเศษที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเงินไปในส่วนของตนตามวรรคสามคืนได้ กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำนาญพิเศษให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปถึงวันเกิดสิทธิรับบำนาญพิเศษแต่อย่างใด

ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตราให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวงพิจารณาเห็นว่าหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายเป็นผู้รับบำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้ และเมื่อได้จ่ายบำนาญพิเศษให้แก่ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายแล้ว หากปรากฏภายหลังว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้อุปการะหรือรู้ถึงความตายของบิดา ให้ส่งจ่ายบำนาญพิเศษให้แก่บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กรณีเช่นนี้ถ้าไม่สามารถเรียกเงินบำนาญพิเศษที่จ่ายให้ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายรับไปแล้วคืนได้ ให้นำความในวรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อบุคคลซึ่งได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตามที่กล่าวข้างต้นตายหรือหมดสิทธิไปให้ส่วนที่ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๖

เรื่องเสรีจที่ ๔๕๑/๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง ผลทางกฎหมายของบันทึกจะอุทิศที่ดิน
กรณีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยปราสาทใหญ่

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๓๐๒/๓๑๗๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ราษฎรอำเภอตำบลดอนขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ต้องการให้ทางราชการโดยกรมชลประทาน ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยปราสาทใหญ่ เพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการอุปโภค-บริโภค ซึ่งการก่อสร้าง อ่างเก็บน้ำนี้จะต้องมีที่ดินของราษฎรบริเวณขอบอ่างบางส่วนที่น้ำท่วมถึง ราษฎรไม่สามารถจะ ใช้ทำประโยชน์ได้ ราษฎรเจ้าของที่ดินที่น้ำท่วมถึงบางรายได้ทำบันทึกไว้ต่อหน้ากำนันท้องที่ว่า ยินดีจะอุทิศที่ดินที่น้ำท่วมถึงให้แก่ทางราชการโดยไม่เรียกร้องค่าเสียหายใดๆ โดยสำนักงาน ที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาด่านขุนทด เป็นผู้เก็บรักษาเอกสารเหล่านี้ไว้ และต่อมาทาง ราชการได้ออก น.ส.๓ ก. ให้กับเจ้าของที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒

หลังจากราษฎรได้ทำบันทึกจะอุทิศที่ดินที่น้ำท่วมถึงให้แก่ทางราชการแล้ว กรม ชลประทานจึงได้พิจารณาวางแผนโครงการบรรจุแผนงานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ไม่ได้ทำการก่อสร้าง ต่อมาจึงได้พิจารณาความเหมาะสมบรรจุแผนงานก่อสร้าง โครงการน้ำพระทัยจากในหลวง (อีสานเขียว) ปี พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๕ แต่ไม่ได้ทำการก่อสร้าง อีก จนกระทั่งได้พิจารณาบรรจุแผนงานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดกลางปี พ.ศ. ๒๕๓๓-๒๕๓๘ จึงได้เข้าไปปักหลักเขตชลประทานปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และทำการรังวัดที่ดินที่ถูก เขตชลประทานปี พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๓๕ กับได้ขอใช้ที่ดินที่เป็นบริเวณห้วยงานจากเจ้าของที่ดินไป พลังก่อนที่จะมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้ และในการนี้กรมชลประทานได้จ้างเหมาบริษัทเอกชน โดยอาศัยระเบียบปฏิบัติของทางราชการเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๔ซึ่งเข้าไปดำเนินการ ก่อสร้างบริเวณห้วยงานตั้งแต่วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๔ เป็นต้นมา

ขณะที่กำลังดำเนินการก่อสร้าง บริเวณพื้นที่ที่ถูกเขตอ่างยังไม่อยู่ในสภาพเก็บ กักน้ำได้ พื้นที่บริเวณน้ำท่วมถึงจึงยังไม่ปรากฏตามข้อเท็จจริง การก่อสร้างก็ต้องหยุดชะงัก เนื่องจากมีการร้องเรียนว่า กรมชลประทานไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรที่ทำ บันทึกจะอุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการที่กล่าวข้างต้นแต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของที่ดินที่ ทำบันทึกจะอุทิศที่ดินให้แก่ราชการเหล่านี้ภายหลังได้ไปยื่นคำขอขายให้แก่กรมชลประทานตาม ระเบียบของกรมที่ดิน ก่อนที่ดำเนินการรังวัดที่ดินที่ถูกเขตชลประทาน ปัจจุบันกรมชลประทาน ยังมีได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด

กรมชลประทานจึงขอหารือว่า

๑. บ้านที่กจะอุทิศที่ดินที่ถูกน้ำท่วมถึงให้แก่ทางราชการซึ่งเจ้าของที่ดินได้ทำไว้
ต่อหน้ากำนันท้องที่ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีผลตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๒. หากมีผลตามกฎหมาย มีตั้งแต่เมื่อใด และกรมชลประทานจะต้อง
ดำเนินการต่อไปประการใด จึงจะมีสิทธิสมบูรณ์ในที่ดินส่วนที่ราษฎรจะอุทิศให้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา
โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) ผู้แทน
กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็น
ดังต่อไปนี้

๑. ในปัญหาว่าบ้านที่กดังกล่าวจะมีผลตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด นั้นเห็น
ว่า ข้อความตามบ้านที่กดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาเสนอว่า ผู้ทำบ้านที่กประสงค์จะอุทิศที่ดิน
ของตนให้แก่ทางราชการโดยเสนหา^๑ กรณีมีลักษณะเป็นคำมั่นว่าจะให้และเมื่อการแสดงเจตนา
ดังกล่าวกำหนดว่า การอุทิศที่ดินให้นั้นจะอุทิศให้เมื่อมีน้ำท่วมซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอนว่า
จะเกิดขึ้นหรือไม่ในอนาคต อันเป็นลักษณะของเงื่อนไข^๒ ดังนั้น บ้านที่กดังกล่าวจึงเป็นคำมั่นว่า
จะให้โดยมีเงื่อนไข

อย่างไรก็ดี โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏในเวลาต่อมาว่า เจ้าของที่ดินที่ทำบ้านที่ก
เหล่านี้ได้ไปยื่นคำขอขายให้แก่กรมชลประทานตามระเบียบของกรมที่ดิน ก่อนที่จะมีการ
ดำเนินการรังวัดที่ดินที่ถูกเขตชลประทาน พุทธิการณ์เช่นนั้นถือได้ว่าเป็นการถอนคำมั่น
แล้ว บ้านที่กดังกล่าวจึงไม่มีผลตามกฎหมายแต่อย่างใด

๒. สำหรับปัญหาในข้อหาหรือประเด็นที่ ๒ นั้น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้นแล้วจึงไม่
จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นที่ ๒ อีก

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๖

^๑ มาตรา ๕๒๑ อันว่าให้นั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้ โอนทรัพย์สินของตน
ให้โดยเสนหาแก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับ และผู้รับยอมรับเอาทรัพย์สินนั้น

^๒ มาตรา ๑๘๒ ข้อความใดอันบังคับไว้ให้นิติกรรมเป็นผลหรือสิ้นสุดเมื่อมีเหตุการณ์
อันไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ในอนาคต ข้อความนั้นเรียกว่าเงื่อนไข

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

องค์การรถไฟฟ้ามหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๖๗๐๐/๗๕๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้ดำเนินการเพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าตามโครงการระบบขนส่งมวลชนส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ในกรุงเทพมหานคร ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และเห็นชอบให้กำหนดเป็นนโยบายประกอบการจัดตั้งองค์การฯ โดยให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณแผ่นดินไว้แล้ว ให้แล้วเสร็จหลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาตามกฎหมายที่ กทพ.ใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม. และต่อมาวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๕ อนุมัติตามที่คณะกรรมการศึกษาพิจารณาทางเลือกวิธีดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเสนอความเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญการวางแผนรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน นำโดยศาสตราจารย์ โทนี เรดลี่ ว่า โครงข่ายระบบรถไฟฟ้าที่เสนอแนะให้ก่อสร้างจะเริ่มจากหัวลำโพงถึงบางซื่อ เป็นระยะทางประมาณ ๑๙ กิโลเมตร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวเส้นทางตามโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ขั้นที่ ๑ ของ กทพ. แต่ได้ปรับปรุงแนวเส้นทางให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับแนวเส้นทางรถไฟฟ้าของบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด กับบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (โครงการธนาถ) และเมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐบาลควรออกพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานรถไฟฟ้า แทนการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง รฟม.ที่ได้จัดตั้งไปแล้ว เพื่อให้หน่วยงานรถไฟฟ้าสามารถมีอำนาจตามกฎหมายอย่างเพียงพอในการเวนคืนที่ดิน นอกจากนี้ให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินในส่วนที่ได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินไว้แล้ว และออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินเพิ่มเติมในส่วนที่เป็นเส้นทางใหม่ แล้วมอบที่ดินให้ รฟม.รับไปดำเนินการต่อไป

ในส่วนของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก แม้หลังจากได้มีการจัดตั้ง รฟม.แล้ว กทพ.ก็ยังได้ดำเนินการต่อมาเป็นลำดับ คือ วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตห้วยขวาง

และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างโรงซ่อมรถไฟฟ้า (Workshop) ที่บริเวณห้วยขวางและบริเวณแนวเส้นทางรถไฟฟ้า ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ทั้งสาย โดยกำหนดให้ผู้ว่าการ กทพ.เป็นเจ้าของที่ดินที่เวนคืน ในส่วนของการจัดกรรมสิทธิ์ กทพ.โดยกองจัดกรรมสิทธิ์ ๑ ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะใช้เพื่อการก่อสร้างโรงซ่อมรถไฟฟ้าบริเวณห้วยขวาง เนื้อที่ประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่ มาโดยตลอด ซึ่งจนถึงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กทพ.ได้จ่ายเงินค่าทดแทนไปแล้วถึง ๒๖๖ ราย เป็นเงิน ๖,๖๕๔.๔๓ ล้านบาท เนื้อที่ ๔๘๖ ไร่ ๒ งาน ๙๐.๓๐ ตารางวา

ต่อมา รฟม.ได้รับแจ้งจาก กทพ.^๑ ว่า ตามที่ กทพ.ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาทร ในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. เสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาต่อไปนั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๓/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๖ ว่า เมื่อได้มีการจัดตั้ง รฟม.ขึ้นเพื่อดำเนินการก่อสร้างงานโครงการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าแล้วมีผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทพ.ในการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดไปด้วย เนื่องจาก กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้ว สำหรับ รฟม.ก็ไม่สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖^๒ ไม่ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนด้วย และขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ.ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าว จึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทไป ซึ่งขณะนี้ราษฎรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินในบริเวณดังกล่าวจำนวนประมาณ ๑๐๐ รายเศษ อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ค่าเวนคืนต่อ กทพ. ดังนั้น เมื่อ กทพ.หมดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ และได้มีมติมอบหมายให้กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กทพ.ทำบันทึกเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว

การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการสร้างทางรถไฟดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ รฟม.เป็นอย่างมาก และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของ รฟม.มีอุปสรรคอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ รฟม.มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

^๑ หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ มท ๕๕๐๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๖

^๒ มาตรา ๖ รฟม. มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและให้ดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถไฟฟ้างดงกล่าว กับดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม.

๑. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายนพ.ศ. ๒๕๑๕ กทพ. มีอำนาจดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียวหรือรถไต่ดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กทพ. รับผิดชอบในส่วนของการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟต่อไป เพื่อโอนที่ดินและทรัพย์สินซึ่งได้มาตามกฎหมายที่ กทพ. ใช้เพื่อกิจการรถไฟ ให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม. กทพ. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และถึงแม้จะมีการจัดตั้ง รฟม. ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติโดยกเลิกหรือเพิกถอนอำนาจสร้างทางพิเศษของ กทพ. ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

๒. สำหรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ว่า รฟม. ไม่มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจ รฟม. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น รฟม. เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม. เพื่อสร้างรถไฟฟ้ามหานครเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ และอาจกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวก รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ ทั้งนี้ ดังตัวอย่างเช่น องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร อำเภอพระประแดง อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะอิน จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอพานทอง อำเภอเมืองชลบุรี อำเภอบ้านบึง อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อวางท่อก๊าซธรรมชาติตามโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย

เนื่องจากความเห็นทางกฎหมายในเรื่องการเวนคืนดังกล่าวยังแตกต่างกันอยู่ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ รฟม. โดยตรง รฟม. จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว กทพ. จะมีอำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ เวนคืนที่ดินเพื่อโอนให้ รฟม. ไปดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้ามหานครตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ต่อไป ได้หรือไม่

(๒) ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. แล้วตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตพระโขนง เขตยานนาวา เขตปทุมวันเขตบางรัก

เขตสัมพันธวงศ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางเขนเขตพญาไท และ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร ฯลฯ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ หาก กทพ.จะโอนให้แก่ รฟม.ตามมติคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการอย่างไรและในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวจะสามารถแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนจากผู้ว่า การ กทพ. เป็นผู้อำนวยการ รฟม.เพื่อให้ รฟม.มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวต่อไป ได้หรือไม่

(๓) ตามที่ รฟม.เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้โดยอาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน นั้น ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

(๔) ถ้ารัฐบาลมีอำนาจดำเนินการตาม (๓) เพื่อประโยชน์แก่การจัดกรรมสิทธิ์ ที่ดินเพื่อการสร้างระบบรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก หากรัฐจะดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ รฟม.โดยอาศัยพระ รชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ.ซึ่งได้ตราไว้ก่อนแล้ว ได้หรือไม่

(ข) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ รฟม.สร้างโครงการ รถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินบริเวณ ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ.ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่า การ กทพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้แล้วนั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากในระหว่างการศึกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มี หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๖๓๓๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กทพ. ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างโครงการ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ไปเพื่อพิจารณาดำเนินการ แต่สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายและควรส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเสนอความเห็นก่อน ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี(นายอานวย วีรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการ แทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติตามความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อ หาหรือของรฟม. จึงได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของทั้ง ๒ กรณีไปพร้อมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณา ข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน รฟม. ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี

(สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นการนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไปใช้ในกิจการของรัฐ และเป็นการดำเนินการโดยรัฐเพื่อการต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)^๓ ซึ่งการกระทำต่าง ๆ ของรัฐในการเวนคืนนี้ต้องดำเนินการผ่านองคคพพ อันได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ คือ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใด ผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน หน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้ดังกล่าวจึงเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เวนคืนผู้กระทำการแทนรัฐในการเวนคืนเท่านั้น (มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)^๔ ซึ่งการที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนได้นั้น ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย กล่าวคือ ในกรณีที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติเวนคืน ก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน (มาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)^๕ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนโดยมิได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนฯ ขึ้นก่อน ในพระราชบัญญัตินั้นเองก็จะ

^๓ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้ตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินั้น ส่วนเมื่อมีการเวนคืนมาแล้วที่ดินที่ได้จากการเวนคืนจะตกเป็นทรัพย์สินภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานใดหรือจะโอนต่อไปให้หน่วยงานใดเป็นเรื่องของการจัดการในการบริหารของรัฐบาลตามความเหมาะสมเท่านั้น เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ย่อมสามารถที่จะถูกปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ยุบเลิก หรือจัดตั้งขึ้นใหม่ได้เสมอตามที่รัฐบาลเห็นสมควรในการบริหารงานของรัฐ ข้อจำกัดของการเวนคืนในปัจจุบันจะมีอยู่เพียงประการเดียว คือ เมื่อประสงค์จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการใดก็ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น จะนำไปใช้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะเปลี่ยนแปลงการใช้โดยอำนาจแห่งกฎหมาย (มาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)^๖

ส่วนกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดเป็นผู้ดำเนินการเวนคืนนั้น เป็นเรื่องปกติที่สามารถมอบหมายให้กระทำได้ การที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจอาจได้ทรัพย์สินมาโดยการเวนคืนนั้นเป็นเพราะในระยะแรก ๆ ที่เริ่มจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น แนวความคิดในขณะนั้น ไม่มีรูปแบบที่แน่ชัดที่จะถือปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจเช่นอย่างองค์กรในกฎหมายเอกชนหรือเป็นหน่วยงานของรัฐโดยทั่ว ๆ ไป เพราะรัฐวิสาหกิจไม่ใช่ส่วนราชการกฎหมายบางฉบับจึงได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย แต่ในระยะหลังเป็นที่เข้าใจกันแน่ชัดแล้วว่ารัฐวิสาหกิจเป็นเพียงหน่วยงานอันเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ และการเวนคืนที่ดินก็เป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่แล้ว การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืน จึงเป็นเรื่องปกติที่ทำได้โดยการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.

^๖ มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๒๕๓๐ (มาตรา ๔^๗ ประกอบกับมาตรา ๖ (๒) ที่กล่าวข้างต้น) ส่วนกรณีที่ตราพระราชบัญญัติการเวนคืนออกมาโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกานั้น ก็ย่อมไม่เป็นปัญหาใดเลยเพราะถ้าระบุในรัฐวิสาหกิจใดเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนแล้วกรณีก็ย่อมเป็นไปตามอำนาจแห่งกฎหมายนั้น

สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ได้มีการเริ่มดำเนินการโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตพระโขนง ฯลฯ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยจะเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางพิเศษ โครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน และขณะนี้ก็จะดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินดังกล่าวต่อไปเพื่อวัตถุประสงค์เดิม คือ การสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนนั่นเอง กรณีนี้จึงไม่ต้องห้ามตามข้อจำกัดในการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการเวนคืนต่อไปตามวัตถุประสงค์นั้นซึ่งการดำเนินการเวนคืนที่ดินรายนี้ได้กระทำโดยการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐทั้งสิ้นโดยจัดให้ กทพ. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน เพียงแต่ต่อมารัฐบาลเห็นสมควรให้ดำเนินการเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าวไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะอีกองค์การหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ให้ กทพ. ดำเนินการเวนคืนตามโครงการนี้ต่อไปให้แล้วเสร็จหลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม. ต่อไป ในเมื่อ กทพ. มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำทางพิเศษซึ่งหมายความรวมถึงการขนส่งโดยระบบรถไฟฟ้าอยู่แล้ว (ข้อ ๒ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐๙)^๗ จึงมีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ได้ต่อไป ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดให้ กทพ. ก็มีหน้าที่ (ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้อีกด้วย (ข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐๙)^๘ กรณีจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ กทพ. จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น การไม่ปฏิบัติตามกลับจะกลายเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเพื่อรองรับงานในช่วงต่อไป โดยไม่มีการแก้ไขข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เป็นอย่างอื่น จึงมิได้หมายความว่า กทพ. จะหมดอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดี่ยวและรถใต้ดิน
- (๓) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

^๙ ข้อ ๓๓ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กทพ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ กทพ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ยุบเลิก หรือรับโอนงาน ในการบริหารระหว่างหน่วยงานของรัฐก็เป็นเรื่องปกติที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประเด็นที่สอง ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ. แล้ว ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ก็จะไม่โอนให้แก่ รฟม. ตามมติคณะรัฐมนตรีจะ ดำเนินการอย่างไร และในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง เจ้าหน้าที่เวนคืนจากผู้ว่าราชการ กทพ. เป็นผู้อำนวยการ รฟม. ได้หรือไม่ เห็นว่า ททรัพย์ที่จะ ดำเนินการเวนคืนนั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของ กทพ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ กทพ. มี อำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้บุคคลใดก็ได้ตามหน้าที่ของ กทพ. (ข้อ ๖ (๑) และ (๒) แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐๔)^{๑๐} แต่ในกรณีนี้เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มี มูลค่าเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท การจะจำหน่ายได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน (ข้อ ๓๖ (๔) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ๔)^{๑๑} ซึ่งกรณีนี้คณะรัฐมนตรีก็มีมติใน หลักการ (เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕) ให้โอนได้ไว้แล้ว

ส่วนปัญหาที่ว่า ในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาจะเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ ผู้ดำเนินการเวนคืนได้หรือไม่ เห็นว่า เป็นเรื่องปกติของการดำเนินการในการบริหารถ้าเห็นว่า ควรให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อไป ก็อาจแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนฯ ให้ผู้อำนวยการ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแทนผู้ว่าราชการ กทพ. ก็ได้

ประเด็นที่สาม ตามที่ รฟม. เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม. เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ได้ ถูกต้องหรือไม่นั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่ถูกต้องแล้วตามหลักกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นใน ประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สอง

^{๑๐} ข้อ ๖ เพื่อบรรลุดัตถประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ยืม ให้ยืม และ ดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กทพ.

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือ ดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} ข้อ ๓๖ กทพ. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือขยายทางพิเศษ

(๒) กู้ยืมเงินเกินสิบล้านบาท

(๓) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๔) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินห้าแสนบาท

(๕) จำหน่ายทรัพย์สินที่มีราคาเกินหนึ่งล้านบาทจากบัญชีเป็นสัญญา

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า

(ก) โดยที่การดำเนินการเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนมาตั้งแต่ต้น (พ.ศ. ๒๕๓๐) และการจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั่นเอง ดังนั้น จึงสามารถตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม. โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นก็ได้ ส่วนการที่อสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของหน่วยงานใด เป็นเพียงการเปลี่ยนหน่วยงานที่จะดำเนินการแทนรัฐอันเป็นเรื่องภายในของภาครัฐเท่านั้น

(ข) ปัญหาที่ว่า จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อให้ รฟม. สร้างโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนระยะแรกโดยกำหนดให้ผู้ดำเนินการ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ กทพ. ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการ กทพ. เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้แล้ว นั้น ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า โดยที่ได้กล่าวไว้แล้วว่ารัฐจะเวนคืนที่ดินให้ รฟม. ก็ได้ หรือจะให้ รฟม. เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนก็ได้ กรณีจึงไม่เป็นปัญหาดังที่หาหรือมา

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่าเรื่องนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ไว้โดยเฉพาะแล้วว่า กทพ. ทำการเวนคืนให้เสร็จและโอนทรัพย์สินให้แก่ รฟม. กรณีนี้จึงสมควรปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๖

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม
(กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๔๓๖๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมว่า^๑ การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกรณีบุคคลจะใช้โดยอิสระไม่ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติหรือดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายเสียก่อน จึงจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กฎหมายยอมรับ ซึ่งกรณีของการก่อสร้างอาคารก็เป็นกรณีหนึ่งที่อยู่บังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เพียงแต่ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างไว้แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามที่กรุงเทพมหานครหารือ ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วตามมาตรา ๒๗^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร กล่าวคือ มีผู้ยื่นคำขอ

^๑ บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรุงเทพมหานคร ที่ นร ๐๖๐๑/๗๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๖

^๒ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์ หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

อนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรมไว้ก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่กรุงเทพมหานคร โดยผู้ขออนุญาตดังกล่าวมีใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานจากกระทรวงอุตสาหกรรมมาประกอบการพิจารณาด้วย แต่ปรากฏว่าพื้นที่ที่จะก่อสร้างอยู่ในบริเวณที่ต้องห้ามก่อสร้างอาคารตามกฎกระทรวงฉบับนี้ จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าการที่บุคคลดังกล่าวได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานในที่ดินนั้นจากกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว จะถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง แม้จะมีการออกใบอนุญาตตั้งโรงงานแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ได้มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรม ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีการได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว และเมื่อการก่อสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรมขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถพิจารณาไม่อนุญาตให้ก่อสร้างได้โดยเทียบเคียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น

แนวทางที่สอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวได้พิจารณาเฉพาะในประเด็นที่กรุงเทพมหานครขอหารือเท่านั้น คือ กรณีมีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ก่อนกฎกระทรวงฉบับนี้จะใช้บังคับจะถือว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วและได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ แต่มิได้มีการพิจารณาไปถึงประเด็นที่ว่าถ้าได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นมาก่อนแล้ว ผลจะเป็นประการใด ในประเด็นนี้เห็นว่า การดำเนินการในบางเรื่องอาจมีการคาบเกี่ยวกันกับกฎหมายอื่น และต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น การจัดสรรที่ดินหรือการสร้างโรงงาน เป็นต้น ซึ่งต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือต้องดำเนินการใดตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นมาก่อน โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการนั้นมาก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับก็น่าจะถือได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ฝ่ายที่สอง

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นที่ยุติเป็นที่ยอมรับและเป็นธรรมของทุกฝ่าย จึงขอหารือว่ากรณีดังกล่าวจะถือว่า ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

(สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีเจ้าของกิจการรายหนึ่งยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า โคมไฟ และตู้สวิตช์ไฟฟ้า บริเวณถนนพุทธมณฑลสาย ๔ โดยได้ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ต่อกองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรมและได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ ต่อมา เจ้าของกิจการดังกล่าวได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ต่อกรุงเทพมหานคร แต่โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่สีเขียว อันเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมที่ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกประเภทดังนั้น จึงมีปัญหว่ากรณีดังกล่าวถือว่าเป็นกรณีที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าปัญหาที่ว่าอย่างไรเป็นกรณีที่“ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้ว สามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ (๑) ถ้าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อนจำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ (๒) แต่ถ้าเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ และในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า“ การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือให้ประกอบกิจการก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแม้จะยังไม่มี การก่อสร้างหรือประกอบกิจการในที่ดิน ก็ถือได้ว่าเป็นเริ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วนับแต่วันที่ ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป

อนึ่ง สำหรับการดำเนินการบางเรื่องที่คาบเกี่ยวกับกฎหมายอื่นและต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารหลายฉบับ โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นก่อนการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้น ย่อมถือได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเช่นกัน สำหรับการยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้น จะต้องแนบแผนที่แสดงสถานที่ที่จะตั้งโรงงานและบริเวณข้างเคียง

^๓ บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๘

แผนผังแสดงสิ่งปลูกสร้างภายในบริเวณโรงงาน แบบแปลนการก่อสร้างขนาดเล็กกว่ามาตรา ส่วน ๑:๑๐๐ โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ฯลฯ และเอกสารต่าง ๆ ตามที่กำหนดไปพร้อมกับคำขอด้วย และก็ปรากฏว่าได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันที่ กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ใช้บังคับ และในใบอนุญาตดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไข ให้ตั้งโรงงานตามคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามแผนผังและรายการที่ได้รับความเห็นชอบ แล้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความแน่นอนของการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ที่ได้รับใบอนุญาต นั้น ดังนั้น สำหรับกรณีที่มีการคาบเกี่ยวกันระหว่างกฎหมายหลายฉบับดังเช่นกรณีที่หารือมา นี้ เมื่อเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงาน ย่อมถือได้ว่า เจ้าของที่ดินนั้น “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๑๕๗๓๕ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า ตามที่มาตรา ๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้บรรดารัฐวิสาหกิจซึ่งยังมิได้ดำเนินการชำระหรือค้างชำระภาษีโรงเรือนและ ที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับชำระภาษีให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือ สาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ค่าภาษีที่ค้างชำระเป็นอันพับไป ซึ่ง กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งให้รัฐวิสาหกิจทุกรายซึ่งอยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือน และที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ เสร็จสิ้นต่อไป สำหรับรัฐวิสาหกิจราย สำนักงานธนานุเคราะห์ กรม ประชาสงเคราะห์ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือที่ กท ๗๐๐๐/๑๕๗๓๖ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๔ ให้สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ไปยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษี โรงเรือนและที่ดิน ณ สำนักงานเขตหรือสำนักงานเขตสาขานอกจากนั้น สำนักงานเขตพระโขนง ก็ได้มีหนังสือ ที่ ว.๒๔๘๘/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๕ แจ้งให้สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ มายื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สิน(ภ.ร.ด.๒) เพื่อเสียภาษีโรงเรือนและ ที่ดินสำหรับโรงเรือนเลขที่ ๔๔๗๗ ถนนสุขุมวิท แขวงบางนา เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร ด้วย

๒. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ได้มีหนังสือ ที่มท ๐๘๐๗/สร ๕๐๓๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๔ ได้แจ้งว่า สถานธนานุเคราะห์ในสังกัดสำนักงานธนานุ เคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่

^๑ มาตรา ๑๙ บรรดาค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่รัฐวิสาหกิจใดยังมิได้ดำเนินการชำระหรือ ค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐวิสาหกิจนั้น ชำระให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจใดที่ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นรัฐวิสาหกิจที่ ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็ให้ค่าภาษีที่ค้างชำระนั้นเป็น อันพับไป

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกคืนค่าภาษีหากได้มีการชำระไปแล้วก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๔๙๒/๒๕๑๗ เรื่อง ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๑๗ แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาล ดังนั้น ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของสถานธนานุเคราะห์จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และได้ใช้ในกิจการของกรมประชาสงเคราะห์ จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙^๒(๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ นอกจากนั้น ยังได้แนบบันทึกรายการของกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๗/๒๐๔๘๘ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๗ และคำวินิจฉัยของกรมอัยการ ตามบันทึก ที่ มท ๑๒๐๒/๒๗๔๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๒๗ ซึ่งได้ตอบข้อหารือของสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ว่า สถานธนานุเคราะห์ของสำนักงานธนานุเคราะห์ได้รับยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาด้วย และสำหรับโรงเรือนเลขที่ ๔๔๗๗ ถนนสุขุมวิท แขวงบางนา เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ก็อ้างเหตุผลเช่นเดียวกัน

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาคำชี้แจงของสำนักงานธนานุเคราะห์ความเห็นของกรมการปกครองและคำวินิจฉัยของกรมอัยการข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หมายถึง องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ ตามนัยคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔^๔

^๒ มาตรา ๙ ทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่พักเก็บสินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อพิจารณาข้อ ๕^๕ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๙๒/๒๕๑๗ เรื่อง ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนาคารกรุงเทพ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ประกอบกับมาตรา ๑๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๑๑ และข้อ ๑^๗ ของข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า สำนักงานธนาคารกรุงเทพเป็นองค์การของรัฐบาล ประเภทที่ ๒ ดำเนินกิจการทางการเงินหรืออุตสาหกรรม สำนักงานธนาคารกรุงเทพจึงเป็นรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ สำนักงานธนาคารกรุงเทพก็มีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือเป็นกิจการของกรมประชาสงเคราะห์ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่เป็นเพียงหน่วยงานซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๙๒/๒๕๑๗ฯ ดังที่กล่าวข้างต้นโดยมีการ

-
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
 (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
 (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
 (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๕ ให้สำนักงานมีฐานะเป็นองค์การประเภท ๒ ตามความในข้อ ๑ แห่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๕๑๕ ออกตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๑๑ และมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบกิจการรับจำนำ คือ ขาย แลกเปลี่ยน โอน รับโอน เช่าให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม ซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ รวมทั้งการถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ อันจำเป็นแก่การจัดตั้งสถานธนาคาร

(๒) การกู้ยืมเงินเพื่อกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๓) ดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกัน หรือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๓ องค์การใด ๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

^๗ ข้อ ๑ องค์การตามข้อบังคับนี้ หมายถึงองค์การคำหรือส่วนราชการที่ดำเนินกิจการทางการเงินหรืออุตสาหกรรม บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนของรัฐแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ ได้แก่องค์การที่ดำเนินกิจการโดยมีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

ประเภทที่ ๒ ได้แก่องค์การที่ดำเนินกิจการโดยไม่มีบัญชีทุนหรือทุนหมุนเวียนไว้ที่กระทรวงการคลัง

บริหารงานในรูปคณะกรรมการ มีอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลดำเนินกิจการ ส่วนการบริหารการเงินก็มีลักษณะเหมือนรัฐวิสาหกิจทั่วไป คือกำไรส่วนหนึ่งส่งกระทรวงการคลัง อีกส่วนหนึ่งเป็นกำไรของสำนักงานธนานุเคราะห์ พนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานธนานุเคราะห์ก็เป็นเพียงลูกจ้างของสำนักงานฯ มิได้เป็นข้าราชการสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ จึงถือไม่ได้ว่าสำนักงานธนานุเคราะห์เป็นส่วนราชการหรือเป็นกิจการของรัฐบาลตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น แม้ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของสำนักงานธนานุเคราะห์จะเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่ก็มีได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลโดยตรง จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ สำนักงานธนานุเคราะห์ จึงมีหน้าที่ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแก่กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำนองเดียวกับสำนักงานธนบาลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กรุงเทพมหานครตลอดมา ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าสำนักงานธนานุเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลหรือไม่

กรุงเทพมหานครยังมีความเห็นต่อไปด้วยว่า ความเห็นของกรมการปกครองและคำวินิจฉัยของกรมอัยการนั้น มีขึ้นก่อนที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้อยู่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้รัฐวิสาหกิจทุกรายมีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยมีได้แบ่งแยกจากรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลหรือไม่ สำหรับกรณีที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ นั้น น่าจะหมายถึงทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลในการให้บริการแก่ประชาชนในกรณีทั่ว ๆ ไป เช่น อาคารที่ทำการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยไม่รวมถึงทรัพย์สินของรัฐบาลที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งดำเนินกิจการในลักษณะประกอบการค้าหาทำไร ซึ่งหากกฎหมายต้องการให้ยกเว้นภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลก็ควรต้องบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๑๙ ดังกล่าว หรือมิฉะนั้น ก็ต้องบัญญัติยกเว้นไม่เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะราย ทำนองเดียวกับกรณีมาตรา ๙ (๒) ที่บัญญัติยกเว้นการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ในการนี้ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๒๒๘๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ให้กรมการปกครองทบทวนความเห็นของกรมการปกครองและคำวินิจฉัยของกรมอัยการใหม่ แต่กรมการปกครองได้ยืนยันในความเห็นเดิมคือ เห็นว่าแม้สำนักงานธนานุเคราะห์เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มิได้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาล ดังนั้น ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของสำนักงานธนานุเคราะห์จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลและได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เนื่องจากกรุงเทพมหานครและสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์มีความเห็นไม่สอดคล้องกันดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่าสำนักงานธนานุ

เคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมประชาสัมพันธ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ชี้แจงว่า ทรัพย์สินของสำนักงานธนาคาเคราะห์ทั้งที่เป็นที่ดินและอาคารเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ และการเช่าหรือเช่าถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใด ๆ ของสำนักงานธนาคาเคราะห์กระทำในนามกรมประชาสัมพันธ์ทั้งสิ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้เรียกเก็บภาษีจากค่ารายปีของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ตามมาตรา ๘^๘ โดยเรียกเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา ๔๐^๙ และกำหนดข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙^{๑๐} การพิจารณาว่าบุคคลใดจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากตัวทรัพย์สินนั้นเองว่าเข้าลักษณะที่ได้บัญญัติยกเว้นไว้หรือไม่^{๑๑} กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่า ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของสำนักงานธนาคาเคราะห์เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลหรือไม่ และการใช้ทรัพย์สินดังกล่าวในกิจการของสำนักงานธนาคาเคราะห์เป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะหรือไม่ ซึ่งปรากฏจากคำ

^๘ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้านั้นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๙ มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑} บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ของการประปาส่วนภูมิภาค

ชี้แจงของผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่า ทรัพย์สินของสำนักงานธนานุเคราะห์เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของสำนักงานธนานุเคราะห์เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพย์สินดังกล่าวในกิจการของสำนักงานธนานุเคราะห์เป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะอันจะได้รับการเว้นภาษีตามมาตรา ๙ (๒)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า เดิมมีการตั้งสถานธนานุเคราะห์ขึ้นเพื่อให้บริการแก้ปัญหาทางการเงินเฉพาะหน้าแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยการให้บริการดังกล่าวถือเป็นงานของกองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมาสำนักงานดังกล่าวถูกแยกออกจากกองสวัสดิการสงเคราะห์^{๑๓} ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๙๒/๒๕๑๗ เรื่องข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยข้อ ๕^{๑๔} ของคำสั่งดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานธนานุเคราะห์มีฐานะเป็นองค์การประเภท ๒ ตามข้อ ๑ แห่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. ๒๕๑๕ ออกตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๑๑ อันมีลักษณะการดำเนินการทำนองการค้าหรืออุตสาหกรรม กรณีจึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของสำนักงานธนานุเคราะห์ได้เปลี่ยนจากเดิมมาเป็นลักษณะประกอบการค้าและแสวงหากำไร มิใช่เป็นเพียงการให้สวัสดิการแก่ประชาชนอันเป็นงานหลักของกรมประชาสงเคราะห์ และด้วยเหตุผลประการดังกล่าว สำนักงานธนานุเคราะห์จึงมิได้ถูกกำหนดเป็นส่วนราชการของกรมประชาสงเคราะห์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์^{๑๕}

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจการของสำนักงานธนานุเคราะห์แล้ว เห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือตามข้อ ๕^{๑๖} ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๙๒/๒๕๑๗ฯ สำนักงานธนานุเคราะห์สามารถประกอบกิจการรับจำนำและกิจการอันจำเป็นแก่การจัดตั้งสถานธนานุเคราะห์ รวมถึงการดำเนิน

^{๑๒} มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ทานให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล หรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในการรถไฟโดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} ข้อ ๗ ให้บรรดาพนักงาน อำนาจหน้าที่ ตลอดจนทรัพย์สิน หนี้สิน และข้อผูกพันต่าง ๆ ของสถานธนานุเคราะห์ กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ไปสังกัดสำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๕} ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๗

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกันโดยในการดำเนินการนั้นมีกรมประชาสงเคราะห์กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานฯตามข้อ ๙^{๑๗} และมีคณะกรรมการอำนวยการสำนักงานธนาุเคราะห์ตามข้อ ๑๐^{๑๘} เป็นผู้บริหารกิจการ ในส่วนของพนักงานและผู้อำนวยการของสำนักงาน ธนาุเคราะห์ก็เป็นเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่วไป คือ การบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน ฯลฯ พนักงาน เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการวางไว้ตามข้อ ๑๒ (๔)^{๑๙} และคณะกรรมการจะเป็นผู้บรรจุแต่งตั้งผู้อำนวยการตามข้อ ๒๓^{๒๐} สำหรับในส่วนการเงินการบัญชีนั้นสำนักงานธนาุเคราะห์สามารถนำเงินรายได้ไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการข้างต้นตามที่ระบุในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและตามข้อผูกพันได้ตามข้อ ๒๗^{๒๑} และมีหน้าที่ต้องจัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองทุกปีตามข้อ ๓๓^{๒๒} ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐวิสาหกิจอื่นพึงต้องกระทำเช่นกันจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นกรณีจึงต้องถือว่าสำนักงานธนาุเคราะห์เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งดำเนินธุรกิจการรับจำนำทรัพย์สิน

^{๑๗} ข้อ ๙ การกำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกผู้อำนวยการและพนักงานมาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือสั่งให้ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายของทางราชการก็ได้

^{๑๘} ข้อ ๑๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการอำนวยการสำนักงานธนาุเคราะห์ มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงาน ประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๗ คนและไม่เกิน ๑๑ คน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๙} ข้อ ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในการวางนโยบาย ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) วางระเบียบว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และระเบียบวินัยของพนักงาน ตลอดจนการกำหนดอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐} ข้อ ๒๓ ให้ประธานกรรมการมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งผู้อำนวยการ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการมีฐานะเป็นพนักงาน และเป็นผู้บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และให้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินกิจการของสำนักงานและสถานธนาุเคราะห์ โดยขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ

^{๒๑} ข้อ ๒๗ รายได้ที่สำนักงานได้รับให้นำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการตามรายการในงบประมาณประจำปี และตามข้อผูกพันได้

^{๒๒} ข้อ ๓๓ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปี พร้อมกับร่างงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนต่อคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้ว ให้นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองต่อไป

โดยมุ่งแสวงหากำไร และมีหน้าที่จะต้องชำระภาษีตามมาตรา ๑๙^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ และไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒)^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

กล่าวโดยสรุป สำนักงานธนารักษ์นครราชสีมา กรมประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/ว(ล) ๑๙๗๖๘ลง วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษากรณีบริษัทโรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด ขอหนังสือรับรองสิทธิในการใช้พื้นที่ถมทะเล เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ แล้วเห็นว่า พื้นที่ที่ถมทะเลยังไม่มีข้อยุติว่าจะเป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ จึงให้ส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)พิจารณาเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แล้ว เห็นว่า มาตรา ๑^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า ““ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเท่านั้น หากความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า “พื้นที่ดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และจากตัวอย่างที่ “ให้หมายความรวมถึง” นั้นเองเช่น ลำน้ำและทะเลสาบทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ ดังนั้น พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

สำหรับปัญหาว่าที่ดินใต้ทะเลจะเป็นที่ดินประเภทใดและเมื่อมีการถมขึ้นแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใดนั้น เห็นว่า ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยย่อมเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการประมง ดังนั้น ทะเลจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

^๑ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วยเพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนด จะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ “ชั่วคราว” ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังจะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินเว้นแต่จะเป็นตามอำนาจแห่งบทกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้คงสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ตามวัตถุประสงค์ตลอดไป เมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เช่นนี้การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗^๔ หรือมาตรา ๑๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงลงลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการลงลำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่ต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าจะต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๕ มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หินกรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำหรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคนเป็นการ “ชั่วคราว” ก็ดี จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม การจะใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวรหรือโอนไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสียก่อน ส่วนการถอนสภาพจะต้องกระทำโดยวิธีใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)มิได้พิจารณาเพราะไม่มีประเด็นในการขอความเห็นมาในครั้งนี้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง หรือการดำเนินการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
โอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้แก่กรมทางหลวง

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๖๑๐.๒/๑๖๓๖๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทางหลวงได้รับแจ้งจากกระทรวงคมนาคมให้ดำเนินการจัดพิมพ์แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ วัดอุดมธานี ตำบลพรหมมณี อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก ให้แก่กรมทางหลวง และแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ วัดท่ามะเกว่นตำบลแม่ปะ อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง ให้แก่กรมทางหลวง ซึ่งพิมพ์เรียบร้อยแล้วถูกต้องตามมติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๘,๕๐๐ แผ่น และให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อจะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว ได้แก้ไขบทอาศัยอำนาจของร่างพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทมาตรารักษาการของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ อันเป็นกฎหมายแม่บท เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฯ รวมทั้งได้แก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ เพื่อให้ถูกต้องและเหมาะสม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า หน้าที่ในการดำเนินการเพื่อเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น ต้องเป็นของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) มิใช่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดที่ธรณีสงฆ์ดังเช่นที่ได้เคยปฏิบัติกันมา

กรมทางหลวงขอทราบผลตามกฎหมายว่า แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯซึ่งผู้ลงนามในแผนที่ คือ อธิบดีกรมทางหลวง จะสามารถนำลงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้หรือไม่ หากใช้ประกาศบังคับเป็นกฎหมายไม่ได้แล้ว กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) และผู้แทน

กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) แล้ว มีความเห็นว่า แต่เดิมนั้น มาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ บัญญัติว่า ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ ต่อมาภายหลัง เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา^๒ เนื่องจากผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจึงได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ที่ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการรักษาการตามกฎหมายไว้ว่า^๓ ความหมายของการมีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นก็เพื่อจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ทำให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอนที่จะเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกา การเตรียมงบประมาณ การสั่งงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และการวางระเบียบปฏิบัติที่เป็นรายละเอียด และเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นจะต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่มาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าของเรื่องในการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งรวมถึงการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ตราขึ้นตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่

^๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อผู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

^๒ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความยกอายุความขึ้นต่อผู้กับวัดหรือกรมการศาสนาแล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

^๓ บันทึก เรื่อง ผู้รักษาการตามกฎหมาย

^๔ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ด้วย เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ต้องมีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาซึ่งแสดงตำแหน่งและแนวเขตของที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง แปลงที่ถูกโอนกรรมสิทธิ์ ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเสนอแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ นั้นเอง โดยอาจมอบหมายให้กรมการศาสนาซึ่งเป็นส่วนราชการที่ดูแลที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการรังวัดจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติก็ต้องร่วมกับกรมทางหลวงในการรังวัดชี้แนวเขตที่ดินที่จะต้องโอนจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้กับกรมทางหลวง ดังนั้น ถ้ากรมทางหลวงได้จัดทำและรับรองความถูกต้องของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเสนอไปยังกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงศึกษาธิการได้รับไปดำเนินการแล้ว ก็ต้องถือว่ากระทรวงศึกษาธิการได้รับรู้และรับรองความถูกต้องของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยแล้วนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลางที่ลงนามโดยอธิบดีกรมทางหลวง สามารถนำลงประกาศประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับ
เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตามมาตรา ๒๑
วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๗/๔๙๐๘๘ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตธนบุรี และเขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๔ ตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณสะพานกรุงเทพ ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีประกาศกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่เขตธนบุรี และเขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯมิได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน และได้รับความเสียหายเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนและในทางปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าผู้ถูกเวนคืนจะได้รับความเสียหายมากน้อยเพียงใด เพราะความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากกรรมการในคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯมีหน้าที่ที่จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ตามข้อเท็จจริงโดยประมาณตามมาตรา ๒๑ วรรคห้า และกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าความเห็นของกรรมการฯฝ่ายหลังนี้น่าจะถูกต้องจึงขอหาหรือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่และจะมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวอย่างไร ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและการประปานครหลวง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักการโยธา) แล้วมีความเห็นว่า ตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติว่าด้วย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ นั้น จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖ ก่อนเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืนแล้ว มาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้เสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และในระหว่างที่การสำรวจเสร็จไปบางส่วนหรือทั้งหมด ก็จะต้อง ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้อง เวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยในการกำหนดราคา เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และ มาตรา ๒๔ ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่ง ร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

จากขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดเงินค่าทดแทนมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนโดยอาศัย หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ และในการกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายเนื่องจากการ ที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่อยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน

^๑ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทาง พิเศษคลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระ ราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้ เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของ หน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของ อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภา ท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนให้ คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และ ดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับ แต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดามวรรค สี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

นั้น จะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม” เมื่อพิจารณาประกอบกับความในวรรคห้าของมาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย” ฉะนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน โดยพิจารณาตามสภาพและพฤติการณ์ที่อาจคาดคิดเห็นได้พร้อมกับการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ เป็นราย ๆ ไป

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

(ลงชื่อ) ทักษพล เจียมวิจิตร

(นายทักษพล เจียมวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๒/๖๗๐๓๑ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

๒. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เมื่อ ส.ป.ก.ไม่มีแผนงานดำเนินการและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินจึงมีอำนาจนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้และโดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นบุคคลตามความในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินอยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. มิใช่ที่ดินที่จัดหาเพื่อนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๓๗ กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) มีแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ๑๔ จังหวัด โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวเป็นการด่วนด้วย

ในการพิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) สรุปความได้ว่า กรมที่ดินประสบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัดสอบเขตที่สาธารณสมบัติ

ของแผ่นดินและการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก.ไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ แต่จะกำหนดพื้นที่เพียงบางส่วนเป็นเขตดำเนินการ ปัญหาจึงมีว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวที่ถูกถอนสภาพและ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการ จะเป็นที่ดินประเภทใด และส่วนราชการใดจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังตัวอย่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” ในท้องที่ตำบลหาดคำ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ซึ่งทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๘ เนื้อที่ประมาณ ๔,๕๕๐ ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองหนองคายให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยและในปี พ.ศ.๒๕๓๐ ได้มีการรังวัดสอบเขตได้เนื้อที่ประมาณ ๒,๑๔๔ ไร่ สภาพปัจจุบันมีราษฎรเข้าไปจับจองเป็นที่อยู่อาศัย ค้าขาย ทำการเกษตร มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงถาวร มีทั้งโรงเรียนและสถานที่ราชการ ส.ป.ก.เห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากมีสภาพเป็นชุมชนประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนน.ส.๓ ที่ออกทับที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก.จึงไม่ประสงค์จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน “โคกดวงดี” ไปดำเนินการปฏิรูป กรณีจึงมีปัญหาว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ แล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพจะกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และ มาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยประกาศทำการสำรวจจะครอบคลุมพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งผู้ครอบครองไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยราษฎรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินส่วนมากจะอ้างว่าไม่ทราบว่าจะต้องไปแจ้งหรือขอขณะที่มีประกาศให้ไปแจ้งตนเองไปประกอบอาชีพต่างท้องที่ เป็นต้น ในทางปฏิบัติที่กรมที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๘ ในบางจังหวัด เช่นจังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ นครราชสีมา ฯลฯ กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในอำเภอต่างๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ด้วย แต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะดำเนินการเฉพาะบริเวณนอกพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ทั้งผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค.๑หรือผู้ที่แจ้งตามมาตรา ๒๗ ตรี รวมทั้งได้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหลักฐานต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมายว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯและมีได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกให้แก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนอันจะเป็นผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก เพราะโฉนดเหล่านั้นได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือหรือนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆ ด้วย กรมที่ดินจึงขอหารือว่าในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯแล้ว กรมที่ดินจะมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ก.ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก.ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา
ข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นสมควรกล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และประเภทที่สองได้แก่พระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งจะต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และตามปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมานั้น ปรากฏ

ข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีของพระราชกฤษฎีกาประเภทที่หนึ่งซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลักและมีผลให้เขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่กว้างเกินความประสงค์ของ ส.ป.ก.ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อประเด็นที่พึงพิจารณามีลักษณะเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาความในมาตรา ๒๖ (๑) แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๖ (๑)^๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี ...ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกาเสียแล้ว และไม่ว่า ส.ป.ก.

^๑ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีก แต่ถ้าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๒๖ (๑) ได้บัญญัติว่า “...เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกัน แทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” ดังนั้น ตราบใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ไม่ต้องจัดที่ดินแปลงอื่น ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไปสำหรับปัญหาที่ว่า หน่วยราชการใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพเพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า เขตปฏิรูปที่ดินหมายถึงเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้วและในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน^๔

(ลงชื่อ) ม.ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗

^๒ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๓ มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรื้อค่าส่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิแต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงมหาดไทย ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการกับอาคารที่กำลังก่อสร้างในขณะที่มีพระราชกฤษฎีกา
ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับ

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๘/๑๙๙๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ หรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้มีหนังสือที่ สข ๕๑๐๔/๗๙๘ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงประธานคณะกรรมการควบคุมอาคาร ขอให้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เกี่ยวกับกรณีที่บริษัทภาคใต้อุตสาหกรรมท่อน้ำไทย จำกัด ได้ทำการก่อสร้างอาคารในท้องที่อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับใช้ในท้องที่ดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ในท้องที่ดังกล่าว และดำเนินการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จหลังประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา อำเภอรัตภูมิจึงได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทภาคใต้อุตสาหกรรมท่อน้ำไทย จำกัด ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่บริษัทได้มีหนังสือที่ ต.๑๖๕/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ แจ้งว่าอาคารที่กำลังก่อสร้างอยู่ได้ดำเนินการก่อสร้างก่อนวันที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาจึงไม่ต้องยื่นคำขออนุญาต องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาจึงขอหารือว่าในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เรื่องหารือดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงเห็นสมควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยขอหารือว่า กรณีที่บริษัท ได้ก่อสร้างอาคารในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารใช้บังคับมาก่อนและในระหว่างการก่อสร้างได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับในท้องที่นั้น และบริษัทก็ได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ในกรณีเช่นนี้อาคารดังกล่าวจะต้องอยู่ในข่ายถูกบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งประกาศใช้ในภายหลังหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและจังหวัดสงขลา) แล้ว เห็นว่า กรณีปัญหานี้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” กล่าวคือ กรณีเรื่องใดที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับย่อมจะไม่มีผลย้อนหลังกระทบถึงผลของการกระทำที่เกิดขึ้นแล้ว หรือไม่กระทบถึง “สิทธิที่ได้มาแล้ว” ของบุคคล เว้นแต่กรณีจะ

เข้าอยู่ในข้อยกเว้น คือ กฎหมายนั้นเองมีบทบัญญัติให้มีผลย้อนหลังได้ หรือในกรณียกเว้นที่เป็นที่ยอมรับกันในประการอื่น เช่น เป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อตีความ เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดสงขลา พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น บุคคลที่จะก่อสร้างอาคารในท้องที่ดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแต่อย่างใด การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๒^๑ บัญญัติว่า การจะใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ บังคับในท้องที่ใดจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในท้องที่นั้นเสียก่อน โดยไม่มีบทเฉพาะกาลกล่าวถึงกรณีเรื่องนี้ไว้ จึงย่อมจะมีความหมายว่าให้มีผลใช้บังคับได้หลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้บังคับแล้วเท่านั้น ดังนั้น การก่อสร้างอาคารซึ่งดำเนินการมาก่อนวันที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่นั้น ย่อมไม่อยู่ในข่ายถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ม.ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๗

^๑ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ ๒๔๔/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง อำนาจพิจารณาอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเมื่อพระราชกฤษฎีกา
กำหนดแนวทางหลวงหมดอายุลงแล้ว

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๑๑/๑๕๐๐๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นว่า คณะกรรมการมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ กล่าวคือ กรมทางหลวงได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงตามนัยข้อ ๗๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ยกเลิกความในส่วนที่ ๓ คือส่วนที่ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ข้อ ๖๓ ถึงข้อ ๘๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว และได้กำหนดให้การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต่อมา กรมทางหลวงได้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ กล่าวคือได้จัดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทน ทั้งในกรณีการตกลงราคาโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์หรือการวางเงินค่าทดแทน และผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่เสร็จสิ้นภายในอายุของพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงและมีได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนออกใช้บังคับด้วยแต่อย่างใด

กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายว่า กรณีที่ได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนและบุคคลดังกล่าวได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงได้หมดอายุลงแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจที่จะรับพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว เห็นว่า ปัญหานี้เป็นเรื่องของการดำเนินการเวนคืนที่คาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายเก่าคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ และ

กฎหมายใหม่คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงตามข้อ ๗๘^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ โดยมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฯ ได้บัญญัติให้การเวนคืนที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติรับรองพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ไว้ด้วย โดยให้ใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมทางหลวงก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของการเวนคืนต่อ ๆ มาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จนกระทั่งพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหมดอายุลง แต่การดำเนินการในขั้นตอนของการใช้สิทธิอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังค้างอยู่ในขณะที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหมดอายุลง จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า กรณีตามข้อหาข้อนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงว่าการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหมดอายุลงจะมีผลต่อการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกเวนคืนและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งมีอำนาจที่จะรับพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)เห็นว่า การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนหน้านี้ได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ แล้ว

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ที่บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกเวนคืนก็คือมาตรา ๒๕^๓ ซึ่งบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงิน

^๑ ข้อ ๗๘ เมื่อได้กระทำการสำรวจที่ดินที่ต้องเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนเสร็จแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ระบุนามอำเภอหรือเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ และส่วนกว้างของแนวทางหลวง

^๒ มาตรา ๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้าง และประกาศกระทรวงคมนาคมกำหนดทางหลวงที่มีความจำเป็นต้องสร้างโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราชกฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๓ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓

ค่าทดแทนอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่ออกตามความในมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นๆ ได้ การที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่ามีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ตอนที่ ๒) มีความเห็นว่า คำว่า “ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา” เป็นเพียงการกำหนดตัวบุคคลที่จะรับอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพื่อให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด แม้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะหมดอายุลงก็ไม่กระทบถึงอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่จะรับอุทธรณ์ เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ดังนั้น ผู้ถูกเวนคืนจึงยังมีสิทธิอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และรัฐมนตรีก็มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๗

หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง การนำสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และสวนป่าที่ปลูก
โดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ไปขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตาม
พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๑๕๐๐/๑๙๑๓๖ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาว่า กรณีที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะนำสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ (สวนป่าโครงการที่ ๒, ๓ และ ๔) และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ไปขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ น่าจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากกรมป่าไม้เห็นว่าที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้ว โดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ไม่รวมถึงที่ดินที่ปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของกรมป่าไม้และไม่รวมถึงที่ดินที่ปลูกป่าตามเงื่อนไขสัมปทาน อันเป็นการปลูกป่าทดแทนเนื่องจากได้ทำไม้ไปแล้ว ซึ่งมีใช้การปลูกเพื่อธุรกิจการค้า โดยอ้างข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ตามหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๓๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เอกสารของกรมการร่างกฎหมาย ตอนที่ ๘ หน้า ๖) ที่ว่า “หากมีการขอขึ้นทะเบียนที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้วเป็นสวนป่าน่าจะได้พิจารณาโดยรอบคอบ เพราะอาจเป็นช่องทางให้มีการขอขึ้นทะเบียนสวนป่าเพื่อทำการตัดฟันไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ก่อนแล้วได้ ซึ่งจะตรวจสอบได้ยากว่าไม้เหล่านั้นได้มาจากการทำสวนป่าหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้ที่ปลูกป่าทดแทนไม้ที่ตัดตามข้อกำหนดในสัมปทานการทำไม้ ฯลฯ อาจถือโอกาสขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ เพื่อตัดฟันไม้ดังกล่าวได้” กรมป่าไม้จึงสรุปว่า สวนป่าโครงการที่ ๒, ๓ และ ๔ (ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้) และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ น่าจะนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปลูกสร้างสวนป่า ที่ประชุมมีมติว่า โดยที่เนื้อที่สวนป่าซึ่งมีอยู่แล้วในปัจจุบันนั้น ปรากฏว่ายังไม่มีกรมมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสูญเสียหรือเสื่อมโทรมถูกบุกรุกเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จึงเห็นควรกำหนดวิธีการดำเนินการตามแนวทางดังนี้ ข้อ ๒.๑.๔.๒ “สำหรับสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และไม้ได้อยู่ในเขตอนุรักษ์อนุรักษ์ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์ โดยให้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

....” และ ข้อ ๒.๑.๔.๓ “สำหรับสวนป่าที่ใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ปลูกนอกเขตป่าอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้พิจารณาการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาในเขตสวนป่าเหล่านี้ และหากกรมป่าไม้เห็นสมควรให้มีการใช้ประโยชน์ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ ๆ ไป”

๒. ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕

“สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

“ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ และหมายความถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่น แต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย

ตามมาตรา ๓ การทำสวนป่าจึงหมายถึง การปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกขึ้นใหม่ หรือการบำรุงรักษาต้นไม้ที่ขึ้นอยู่เดิมด้วย

๓. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติว่า ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้ “(๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่า หรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม” และ “(๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจ จึงย่อมจะนำสวนป่าที่ปลูกมาก่อนแล้วไปขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) นี้ได้

๔. มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับขึ้นหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖”

ตามมาตรา ๖ นี้ก็จะเห็นได้ว่าสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทาน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้พื้นที่ปลูกสร้างสวนป่ามาก่อนแล้วทั้งสิ้น จึงมีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ก็เห็นชอบให้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษารวมทั้งสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ด้วย โดยวัตถุประสงค์เดิมจะปลูกเพื่ออะไรก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ใหม่จะใช้ที่ดินทำสวนป่าเพื่อการค้า ก็ย่อมจะนำสวนป่าดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนสวนป่าได้ ดังนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ก็ย่อมนำสวนป่าที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ใช้พื้นที่ปลูกป่ามาก่อนแล้วไปขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) ได้

๕. ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงการคลัง กรมป่าไม้ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๖ ณ ห้องประชุมกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะต้องจ่ายให้แก่รัฐในการทำไม้ออกจากสวนป่าโครงการที่ ๒, ๓ และ ๔ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ สำหรับสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ก็ได้กำหนดให้จ่ายค่าจำนำและค่าตอบแทนให้แก่รัฐด้วย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การขึ้นทะเบียนสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และการทำไม้ออกจากสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้มีเงื่อนไขว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะต้องจ่ายค่าตอบแทนและค่าจำนำให้แก่รัฐด้วย

๖. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ได้จำแนกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ ออกเป็น ๓ เขต คือ เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแบ่งพื้นที่เพื่อเศรษฐกิจก็เพื่อการนำไม้ในพื้นที่เหล่านี้ออกมาใช้สอยภายในประเทศ เป็นการดำเนินการในเชิงธุรกิจการค้าที่เห็นเด่นชัด และการขึ้นทะเบียนสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ก็จะดำเนินการเฉพาะพื้นที่นอกเขตป่าอนุรักษ์เท่านั้น

๗. ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กรมป่าไม้อ้างถึงข้างต้นไม่ปรากฏข้อความตอนใดที่แสดงให้เห็นว่า สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ที่ปลูกป่าอยู่ก่อนแล้ว ไม่อาจขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) ได้ แต่ในทางตรงข้ามคณะกรรมการกฤษฎีกากลับเห็นว่าที่ดินที่ปลูกป่าอยู่ก่อนแล้วก็สามารถนำไปขอขึ้นทะเบียนสวนป่าได้

๘. ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเพียงข้อเตือนใจให้มีการระมัดระวังเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้วและผู้ปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ อาจถือโอกาสขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นเพียงข้อสังเกตทั่วไปเท่านั้น แต่การขอขึ้นทะเบียนสวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้พิจารณาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และเงื่อนไขการจ่ายค่าจำนำและค่าตอบแทนให้แก่รัฐ เป็นต้น ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ก็ยังไม่ได้บัญญัติไว้ว่าสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ไม่ได้

ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ ซึ่งกรมป่าไม้อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้พื้นที่ปลูกป่ามาก่อนแล้ว รวมทั้งสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้

ประโยชน์และดูแลรักษา องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะนำไปขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้) และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้วเห็นว่า ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ได้นั้น ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ ซึ่งตามข้อหาข้อนี้ได้แก่ สวนป่าโครงการที่ ๒ สวนป่าโครงการที่ ๓ และสวนป่าโครงการที่ ๔ และสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์และดูแลรักษาเป็น “ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกสวนป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔(๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ หรือไม่ และจะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ หรือไม่

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ที่หาหรือมานี้ได้ ความว่าสวนป่าแต่ละโครงการมีการดำเนินการ ดังนี้

(๑) สวนป่าโครงการที่ ๒ คือ สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ของ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการปลูกสร้างสวนป่าเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๔ ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ดำเนินการปลูกป่ามาตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ จนถึง ปี ๒๕๓๕ ได้พื้นที่ประมาณ ๑๒๑,๒๐๐ ไร่ โดยใช้เงินค่าปลูกป่าและบำรุงป่าจากไม้ที่ทำการออก ประมาณ ๑๘๑ ล้านบาท และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จ่ายเพิ่มเติมอีกประมาณ ๒๘๙ ล้านบาท

^๑ มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๒) ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- (๓) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มี หลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ
- (๔) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูก ป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- (๕) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ

(๒) สวนป่าโครงการที่ ๓ คือ สวนป่าที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกแทนบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัด ตามเงื่อนไขสัมปทานท่าไม้ของบริษัทฯ ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินการปลูกป่าในฐานะผู้ถือหุ้นในบริษัทฯ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติโครงการสวนป่าเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๖ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ดำเนินการปลูกป่าตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ จนถึงปี ๒๕๓๕ ได้พื้นที่ประมาณ ๑๑๖,๓๐๐ ไร่ โดยใช้เงินปลูกป่าไปประมาณ ๔๘๔ ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินค่าปลูกป่าและบำรุงป่าประมาณ ๑๙๔ ล้านบาท และเป็นเงินที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จ่ายเพิ่มเติมอีกประมาณ ๒๑๘ ล้านบาท

(๓) สวนป่าโครงการที่ ๔ คือ สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขของสัมปทานท่าไม้ของบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานอื่นๆ ปลูกทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานซึ่งต่อมาในปี ๒๕๓๒ รัฐบาลได้ยกเลิกสัมปทานท่าไม้ กรมป่าไม้จึงมอบให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับพื้นที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ รวมพื้นที่ประมาณ ๔๙๑,๒๐๐ ไร่ และจนถึงปี ๒๕๓๕ ได้จ่ายเงินในการบำรุงรักษาไปแล้วประมาณ ๙๐ ล้านบาท

ตามข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่า สวนป่าโครงการที่ ๒ นั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ปลูกตามเงื่อนไขของสัมปทานท่าไม้โดยใช้เงินค่าปลูกป่าและบำรุงป่าจากไม้ที่ทำการและงบประมาณขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สำหรับสวนป่าโครงการที่ ๓ นั้น แม้ว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะได้ดำเนินการปลูกแทนบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัดก็ตาม องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็ได้ดำเนินการในฐานะผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ฉะนั้น ตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปลูกป่าในสวนป่าทั้งสองโครงการนี้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงเป็นผู้ที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้ว และเมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดินที่ปลูกป่าดังกล่าวจึงเป็น “ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกสวนป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ส่วนสวนป่าโครงการที่ ๔ นั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับมอบการดูแลพื้นที่ตามนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เนื่องจากรัฐบาลได้ยกเลิกสัมปทานท่าไม้ของบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานรายอื่นๆ ปัญหาที่ว่าพื้นที่ป่าดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ (๕) หรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานรายอื่น ๆ เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ถ้าบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัด หรือผู้รับสัมปทานรายใดเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยบริษัทจังหวัดท่าไม้ จำกัด หรือผู้รับสัมปทานรายนั้นก็เป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ในส่วนของสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขของสัมปทานว่า “สำหรับสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานและไม่ได้อยู่ในเขตอนุรักษ์อนุมัติให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์โดยทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง” โดยมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงเป็น “ผู้มี

สิทธิใช้ประโยชน์” ในที่ดินของสวนป่านั้นตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ฉะนั้น เมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ประสงค์จะทำสวนป่าเพื่อการค้าโดยใช้ที่ดินที่เป็นสวนป่า โครงการที่ ๒ สวนป่าโครงการที่ ๓ และสวนป่าโครงการที่ ๔ (เฉพาะที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่แล้วโดยบริษัทจังหวัดทำไม้ จำกัด และผู้รับสัมปทานรายอื่นถ้าได้ความว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ย่อมจะนำที่ดินดังกล่าวไปขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ต่อไปได้

สำหรับสวนป่าที่ปลูกโดยงบประมาณของกรมป่าไม้นั้น ได้ความว่า กรมป่าไม้เป็นผู้ปลูกโดยใช้งบประมาณประจำปีและเงินนอกงบประมาณทุกประเภทของกรมป่าไม้และได้ปลูกป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ ตามข้อเท็จจริงจึงเป็นการปลูกป่าอยู่แล้วโดยกรมป่าไม้ซึ่งเป็นทบวงการเมือง ฉะนั้น สวนป่าดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมืองตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ แต่โดยที่ปรากฏว่ายังมิได้มีการมอบหมายอย่างชัดเจนให้ผู้ใดเป็นผู้ดูแลพื้นที่ป่าไม้ที่ใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ปลูกสวนป่าเหล่านี้คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ว่า “สำหรับสวนป่าที่ใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ปลูกนอกเขตป่าอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้พิจารณาการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาในเขตสวนป่าเหล่านี้ และหากกรมป่าไม้เห็นสมควรให้มีการใช้ประโยชน์ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ๆ ไป” ฉะนั้น หากกรมป่าไม้เห็นสมควรและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สวนป่าแห่งหนึ่งแห่งใดนอกเขตป่าอนุรักษ์ตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้วองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ย่อมจะเป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามความหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ และขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าเนื่องจากเป็นที่ดินตามมาตรา ๔(๕) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการขึ้นทะเบียนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้หรือโดยงบประมาณแผ่นดินเป็นสวนป่าได้ถ้าเป็นไปตามมาตรา ๔ (๕) และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับหลักการปลูกป่าตามเงื่อนไขที่เคยกำหนดไว้ในสัมปทานทำไม้หรือ

^๒ มาตรา ๕ ผู้มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นทำสวนป่าเพื่อการค้า ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด และเมื่อได้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนแล้ว ผู้ยื่นคำขออาจดำเนินการไปก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๖

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินที่ขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าและที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินตามมาตรา ๔(๑) ผู้ยื่นคำขอต้องมีหลักฐานการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งหนังสือยินยอมของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ที่แสดงว่าอนุญาตให้ทำสวนป่าได้

กรณีที่รัฐจ้างให้ปลูกป่าหรือนโยบายการชักชวนให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และประชาชนร่วมแรงร่วมใจกันปลูกป่าเพื่ออนุรักษ์สภาวะแวดล้อมได้ ฉะนั้น การดำเนินการ จดทะเบียนสวนป่าตามมาตรา ๔ (๕) และมาตรา ๕ จึงควรจะทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นและสมควร เท่านั้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง ทบทวนปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

เดิมองค์การรถไฟฟ้ามหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๖๗๐๐/๗๕๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้ดำเนินการเพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าตามโครงการระบบขนส่งมวลชน สายที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ในกรุงเทพมหานครโดยได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตพระโขนงเขตยานนาวา เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสัมพันธวงศ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายเขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางเขน เขตปญาไท และเขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานครพ.ศ.๒๕๓๐ เพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะใช้สำหรับการสร้างทางพิเศษระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าว ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีกำหนดระยะเวลา ๕ ปี และ กทพ.ได้ดำเนินการเพื่อการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาเป็นลำดับ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๗ ชั้นที่ ๑ ให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้น จึงโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาให้แก่ รฟม. ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ เป็นต้นมา และเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ.๒๕๓๐ สิ้นระยะเวลายังบังคับเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ กทพ.จึงได้เสนอตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตปญาไท เขตพระนครเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตคลองเตยเขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ กทพ.มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจที่ดินบริเวณที่พระราชกฤษฎีกาเดิมกำหนดไว้ต่อไปได้อีก ๔ ปี คือจะสิ้นระยะเวลายังบังคับในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ โดยให้ผู้ว่าการ กทพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ซึ่ง กทพ.ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวมาโดยตลอด จนถึงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กทพ.ได้จ่ายเงินค่าทดแทนไปแล้ว ๒๖๖ ราย เป็นเงิน ๖,๖๕๔.๔๓ ล้านบาท

๒. ต่อมา กทพ.ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ สายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สาทร ในท้องที่เขตห้วย

ขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. เสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภาต่อไป แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๒๓/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๖ ว่า การจัดตั้ง รฟม.ขึ้นเพื่อดำเนินการก่อสร้างงานโครงการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้า นั้น มีผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทพ.ในการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดไปด้วย เนื่องจาก กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้ว สำหรับ รฟม.ก็ไม่สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๖ ไม่ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนด้วย และขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ.ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าวจึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทต่อไป ซึ่งขณะนี้ราษฎรซึ่งถูกเวนคืนที่ดินในบริเวณดังกล่าวจำนวนประมาณ ๑๐๐ รายเศษ ได้อุทธรณ์ค่าเวนคืนต่อ กทพ.และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ดังนั้น เมื่อ กทพ.หมดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วกระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้ และได้มีมติมอบหมายให้กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับ กทพ.ทำบันทึกเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รฟม.มีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงมหาดไทย และเคยมีตัวอย่างเช่น องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๕๑๖ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตพระโขนง กรุงเทพมหานครอำเภอพระประแดง อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา อำเภอพานทอง อำเภอเมืองชลบุรีอำเภอบ้านบึง อำเภอศรีราชา อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย กิ่งอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำเนินการองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเพื่อวางท่อก๊าซธรรมชาติตามโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ดังนั้น รฟม.จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ แล้ว กทพ.จะมีอำนาจเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ เวนคืนที่ดินเพื่อโอนให้ รฟม.ไปดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ต่อไป ได้หรือไม่

๒) ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ.แล้วตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไทเขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรักเขตสาทร เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตคลองเตยเขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราษฎร์เทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ หากททพ.จะโอนให้แก่ รฟม.ตามมติคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการอย่างไร และในระหว่างอายุของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนจากผู้ว่าการ ททพ.เป็นผู้อำนวยการ รฟม.เพื่อให้ รฟม.มีอำนาจดำเนินการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป ได้หรือไม่

๓) ตามที่ รฟม.เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นกิจการของรัฐได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๕ โดยกำหนดให้ผู้ว่าการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนนั้น ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๔) ถ้ารัฐบาลมีอำนาจดำเนินการตาม ๓) เพื่อประโยชน์แก่การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการสร้างระบบรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก รัฐบาลจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้อย่างไร

(๑) ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ รฟม.โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ ททพ.ซึ่งได้ตราไว้ก่อนแล้วได้หรือไม่

(๒) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ รฟม.สร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก โดยกำหนดให้ผู้ว่าการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนในที่ดินบริเวณที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของ ททพ. ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการททพ.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนไว้แล้วนั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว ได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ททพ.ยังคงมีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้ว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครพ.ศ.๒๕๓๕ ขึ้นเพื่อรองรับงานในช่วงต่อไป มิได้หมายความว่า ททพ.จะหมดอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง การโอนทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจนั้น โดย ททพ.มีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของตนให้บุคคลใดก็ได้ตามหน้าที่ของ ททพ. (ข้อ ๖ (๑) และ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ๙) แต่ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท การจะจำหน่ายได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน(ข้อ ๓๖ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐ ๙)

ส่วนการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเวนคืนนั้น เห็นว่า สามารถกระทำได้ โดยแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ๙ ให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแทนผู้ว่าการ กทพ.

ประเด็นที่สาม เห็นว่า รัฐบาลมีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.เพื่อสร้างรถไฟฟ้าอันเป็นกิจการเพื่อสาธารณูปโภคได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ และสามารถกำหนดให้ผู้อำนวยการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า

(ก) สามารถตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ รฟม.โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ ส่วนการที่อสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของหน่วยงานใดเป็นเพียงการเปลี่ยนหน่วยงานที่จะดำเนินการแทนรัฐอันเป็นเรื่องภายในของภาครัฐเท่านั้น

(ข) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นอำนาจของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงสามารถเวนคืนที่ดินให้ รฟม.ก็ได้ หรือจะให้ผู้ประกอบการ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนก็ได้กรณีจึงไม่เป็นปัญหาดังที่หารือมา

บัดนี้ กทพ.ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๒๐๒๕ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๗ แจ้งว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้วินิจฉัยปัญหาในเรื่องดังกล่าวแล้ว นั้น คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยคณะที่ ๑ มีความเห็นแตกต่างไป ที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยจึงมีมติให้ กทพ.เสนอทบทวนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการเวนคืนของ กทพ.เพื่อสร้างทางพิเศษโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นดังนี้

๑. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ให้จัดตั้งรฟม.ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณแผ่นดินไว้แล้วให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาตามกฎหมายที่ กทพ.ใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้าให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม.นั้น เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๕จึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทพ.ในการที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สารธรในท้องที่เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. หดไป เนื่องจาก กทพ.ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้ว

๒. สำหรับ รฟม.ก็ไม่สามารถออกพระราชบัญญัติเวนคืนได้ เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๖ ไม่ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อการเวนคืนด้วย

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๓๖ วรรคสามได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าในการที่หน่วยงานเวนคืนเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ จะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ.ก็ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหานี้ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) ผู้แทน กทพ. และผู้แทน รฟม. แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กทพ.จะดำเนินการเวนคืนที่ดินตามโครงการฯ ส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ไปจนแล้วเสร็จและโอนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้มาเพื่อใช้ในการรถไฟฟ้าให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม.ต่อไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ และโดยวิธีใด เห็นว่า ตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กทพ.ยังคงมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำทางพิเศษซึ่งหมายความรวมถึงการขนส่งโดยสารระบบรถไฟฟ้าได้ (ข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐๙)^{*} โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติในเรื่องนี้ ยิ่งกว่านั้นมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างข้างต้นยังได้กำหนดให้ กทพ.ดำเนินการเวนคืนในที่ดินบริเวณนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ เพื่อจะโอนให้แก่ รฟม.ต่อไปในภายหลังอันเป็นการกำหนดให้เกิดความสับสนของการดำเนินงานต่อไป วัตถุประสงค์และภาระกิจที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายจึงมีความชัดเจนว่า กทพ.ยังคงมีทั้งอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามที่กำหนด ซึ่งการเวนคืนจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยใด แล้วโอนทรัพย์สินให้อีกหน่วยงานหนึ่งรับไปดำเนินการนั้น ก็เคยกระทำกันเป็นปกติ เพราะหน่วยงานต่างๆ ทั้งกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจล้วนแต่เป็นองคาพยพของรัฐ ซึ่งการจะแบ่งแยกและประสานการดำเนินงานอย่างไรเป็นเรื่องภายในของภาครัฐ และโดยข้อเท็จจริง กทพ.เองก็เคยปฏิบัติมาแล้วในกรณีเวนคืนที่ดินที่ถนนนางลิ้นจี่เพื่อโอนให้แก่กรุงเทพมหานคร

สำหรับการที่กระทรวงมหาดไทยเกรงไปว่าในขณะนี้ กทพ.หมดอำนาจหน้าที่แล้วการเวนคืนใดที่มีการอุทธรณ์อยู่กระทรวงมหาดไทยจะไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ต่อไป นั้นความจริงผลบังคับของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ยังคงมีอยู่ และ กทพ.ก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น กรณีจึงยังไม่เป็น

^{*} ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารรางเดียวและรถใต้ดิน
- (๓) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

ปัญหาตามที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็น และถึงแม้ว่าจะล่วงพ้นอายุพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นไปแล้วก็ตามก็ไม่กระทบถึงการที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพราะมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ทั้งนี้ ตามนัยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว^๓

ส่วนวิธีการโอนระหว่างหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติเช่นใดนั้นย่อมเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะโอนทรัพย์สินและวัตถุประสงค์ที่จะนำทรัพย์สินไปใช้ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่โอนทรัพย์สินนั้นหากเป็นส่วนราชการก็ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลก็เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ส่วนวัตถุประสงค์ในการนำทรัพย์สินไปใช้นั้น ถ้าเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อจะจัดสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะเป็นทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ถือสิทธิหรือควบคุมดูแลอสังหาริมทรัพย์นั้นจะยกเลิกการดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือโอนไปยังเอกชนโดยการตัดสินใจแต่ลำพังตนเองเช่นอย่างทรัพย์สินในพาณิชย์ไม่ได้ เพราะต้องคำนึงถึงหลักของระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยว่าจะต้องมีการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาหรือโอนไปโดยพระราชบัญญัติหรือไม่ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับวิธีการที่ กทพ. จะโอนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสร้างระบบรถไฟฟ้าให้แก่ รฟม. นี้ แม้ว่าที่ดินดังกล่าวเวนคืนมาเพื่อใช้จัดทำระบบรถไฟฟ้าสาธารณะอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชน แต่เมื่อจะโอนไปเพื่อใช้จัดระบบรถไฟฟ้าสาธารณะตามวัตถุประสงค์เดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลง กอปรทั้งมิใช่เป็นการโอนทรัพย์สินจากภาครัฐไปยังเอกชน กรณีไม่ต้องห้ามในเรื่องใดเกี่ยวกับระบบสาธารณสมบัติของ

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๓ บันทึก เรื่อง อำนาจพิจารณาอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหมายเลขแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๓๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๕ ถึงกระทรวงคมนาคมลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๗)

แผ่นดิน การโอนจึงไม่มีปัญหาอื่นนอกจากปฏิบัติตามอำนาจปกติในการโอนทรัพย์สิน แต่ในกรณีของ กทพ.นี้การโอนอสังหาริมทรัพย์มูลค่าเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย (ข้อ ๓๖ (๔)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ฯ)

ประเด็นที่ ๒ รฟม.ไม่สามารถดำเนินการเวนคืนได้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการเวนคืนนั้น เห็นว่า อำนาจในการเวนคืนเป็นของรัฐ บรรดาหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแต่ผู้ปฏิบัติการแทนรัฐ การจะกำหนดให้ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเวนคืนในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นเรื่องปกติที่สามารถมอบหมายหน้าที่ให้กระทำได้ ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ก็บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่าจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ได้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๖ (๒)^๕) ดังนั้น จึงอาจดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยกำหนดให้ รฟม.เป็นเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนได้

สำหรับการดำเนินการในระหว่างเวนคืนนั้น โดยที่การแบ่งแยกและประสานงานตลอดจนรับช่วงงานต่างๆ ของรัฐเป็นเรื่องการจัดการตามปกติในการบริหารราชการของรัฐบาลตามความเหมาะสมของแต่ละองค์กรที่จะให้รับผิดชอบ ดังนั้นถ้าต่อมารัฐบาลประสงค์จะเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เวนคืนในระหว่างที่ปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้า ก็อาจตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเดิมให้เกิดผลตามที่ต้องการได้และดำเนินงานต่อไปเนื่องกันไป และถ้าต่อมาได้ดำเนินการจบสิ้นตามพระราชกฤษฎีกานั้นแล้วหากยังมีผู้ไม่ตกลงขายที่ดินให้ เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้า การจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าจึงเป็นการดำเนินการต่อไปตาม

^๔ ข้อ ๓๖ กทพ.จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกินห้าแสนบาท

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาตำบลสภากรุงเทพมหานคร สภาเขต สภาเมืองพัทยา คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือสภาอื่นใดที่ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามที่จะได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี

วัตถุประสงค์เดิมนั้นเองและตามขั้นตอนปกติของการเวนคืน อันไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนขึ้นใหม่

ประเด็นที่ ๓ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ วรรคสาม^๖ บัญญัติให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งขณะนี้ระยะเวลาเพื่อการเวนคืนได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับ กทพ. ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงเข้าใจว่าอาจต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทต่อไปนั้นเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๖ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบังคับเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จะตราออกมาเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รายได้โดยตรง โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืน และเวลาที่จะเข้าใช้ที่ดินไว้ด้วย ซึ่งปกติจะมีการตราพระราชบัญญัตินี้ออกมาเมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้ว อันเป็นขั้นตอนอีกขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าวัดที่ปทุมธานีที่ยังดำเนินไปไม่ถึง กรณีจึงไม่มีปัญหาดังที่กระทรวงมหาดไทยสงสัย ส่วนที่กล่าวว่าขณะนี้ กทพ. ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวแล้วนั้นเป็นการเข้าใจที่ไม่ตรงกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๑ ข้างต้น โดยสรุปขณะนี้ยังไม่มีปัญหาจะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของหรือทายาทแต่อย่างใด

^๖ มาตรา ๓๖ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง การจัดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเข้าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องประมูล

กรมธนารักษ์มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๘/๔๗๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ประสงค์จะขอเช่าที่ดินราชพัสดุ เพื่อเป็นที่ตั้งสำนักงานสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เขตจันทบุรี โดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๖ ได้กำหนดไว้ว่า “ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” เรียกโดยย่อว่า “อผศ.” เป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ....” และตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ ข้อ ๑๗ ได้กำหนดกรณียกเว้นการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องประมูลไว้รวม ๗ ประการ คือ

- (๑)
- (๒)
- (๓)
- (๔)
- (๕) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร
- (๖)
- (๗) การให้เช่าอย่างอื่นที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล

โดยที่ระเบียบกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ มิได้กำหนดความหมายหรือลักษณะหรือประเภทของกิจการอันเป็นสาธารณกุศลไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในทางปฏิบัติกรมธนารักษ์จะยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือประกาศของทางราชการตามกฎหมายอื่นเป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา และในกรณีขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีประกาศกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐๒ (๑) (๒) และมาตรา ๑๐๒ ทวิ (๑) (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๔ กำหนดให้เป็นองค์การสาธารณกุศล และมีประกาศกระทรวงการคลังตามประมวลรัษฎากรกำหนดให้เป็นสถานสาธารณกุศลที่ผู้มีเงินได้มีสิทธินำมาขอหักค่าลดหย่อนภาษีได้

กรมธนารักษ์จึงขอหารือว่า ในการจะดำเนินการจัดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเช่าที่ดินราชพัสดุ เพื่อเป็นที่ตั้งสำนักงานสงเคราะห์ทหารผ่านศึกโดยไม่ต้องประมูลตามกฎหมายกระทรวงฯ ข้อ ๑๗ ควรจะต้องดำเนินการจัดให้เช่าตามข้อ ๑๗ (๕) หรือข้อ ๑๗ (๗) จึงจะเป็นการถูกต้องที่สุด เพื่อจะได้ใช้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องนี้โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) และผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกแล้วผู้แทนกรมธนารักษ์ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่าที่ผ่านมารกรมธนารักษ์จะดำเนินการจัดให้เช่าตามข้อ ๑๗^๑ (๗) ของกฎหมาย (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยเสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้พิจารณา แต่ต่อมารกรมธนารักษ์ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วเห็นว่ากรณีเช่นนี้จะเป็นการให้เช่าที่ราชพัสดุในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไรตามนัยของข้อ ๑๗^๒ (๕) แห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งกรมธนารักษ์สามารถดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องเสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้พิจารณา จึงขอหารือว่าการดำเนินการดังกล่าวจะถูกต้องหรือไม่ สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกประสงค์จะขอเช่าในกรณีนี้ ผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกชี้แจงว่า ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานสงเคราะห์ทหารผ่านศึกดังกล่าวอยู่ในจังหวัดจันทบุรี เดิมองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกขออนุญาตใช้จากจังหวัดจันทบุรี และได้รับอนุญาตให้ใช้จากกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยได้มอบที่ดินดังกล่าวคืน

^๑ ข้อ ๑๗ การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะจัดให้เช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

- (๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย
- (๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร
- (๓) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- (๔) การให้องค์การปกครองท้องถิ่นเช่าเพื่อดำเนินการหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่
- (๕) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร
- (๖) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของ

ข้าราชการ

- (๗) การให้เช่าอย่างอื่นที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการ

ประมูล

ในกรณีการเช่าตาม (๔) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

- ^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ให้แก่กรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ราชพัสดุ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกยังมีความจำเป็นที่จะต้องขอเช่าใช้ที่ดินดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.๒๕๑๐ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึกและทหารนอกประจำการเท่านั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ทหารผ่านศึกและครอบครัวตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นพิเศษเฉพาะ มิใช่เพื่อประกอบกิจการอันเป็นสาธารณกุศลทั่วไป ฉะนั้น การที่กรมธนารักษ์ประสงค์จะยกเว้นการจัดให้เช่าที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมาแต่เดิมโดยอาศัยเหตุผลตามข้อ ๑๗^๔ (๕) ของกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ ว่า เป็นการให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่มีได้มุ่งหากำไรจึงย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นให้มีการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูล และเห็นว่าวิธีที่กรมธนารักษ์ได้เคยปฏิบัติอยู่โดยอาศัยข้อ ๑๗^๕ (๗) ของกฎกระทรวงดังกล่าวโดยเสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้พิจารณาเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๓๗

^๓ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” เรียกโดยย่อว่า “อผศ.” เป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์

(๑) ทหารผ่านศึก

(๒) ครอบครัวทหารผ่านศึก และ

(๓) ทหารนอกประจำการ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๗๖๘/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง ผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน
(กรณีวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร)

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๗/๑๒๔๒๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหารได้มีลิขิตแจ้งว่ารัฐบาลได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลพระปฐมเจดีย์ และตำบลห้วยจรเข้ม อำเภอมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างถนนเข้าสู่พระปฐมเจดีย์ สายเชื่อมระหว่างถนนขวาพระกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ สายกรุงเทพ - คลองพรหม คณะสงฆ์วัดพระปฐมเจดีย์ คณะกรรมการวัดและพุทธศาสนิกชนจังหวัดนครปฐมไม่เห็นด้วยกับการสร้างถนนดังกล่าว ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่างๆ กล่าวคือ เมื่อมียานพาหนะวิ่งผ่านจะทำให้เกิดแรงสะเทือนและอาจเป็นอันตรายต่อฐานรากขององค์พระปฐมเจดีย์ รวมทั้งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและรบกวน ไม่สะดวกต่อพระสงฆ์ สามเณรวัดพระปฐมเจดีย์คณะครูนักเรียนโรงเรียนวัดพระปฐมเจดีย์ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

เรื่องการขอเวนคืนที่ดินของวัดพระปฐมเจดีย์นี้ กรมการศาสนาได้เคยนำเสนอมหาเถรสมาคมพิจารณาแล้วรวม ๒ ครั้ง คือ ในการประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๓๕ วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ และครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๖ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๖ ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบด้วย จึงขอหารือว่า

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนมีผลอย่างไรกับวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร และถือเป็นการบังคับเวนคืนที่ดินของวัดหรือไม่ เนื่องจากมหาเถรสมาคมไม่เห็นชอบด้วย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๔ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"

๒. ถ้าจะมีการออกเป็นพระราชบัญญัติ จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรในการคัดค้านโต้แย้งในขั้นตอนใดของการดำเนินการออกพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงาน

ปลัดกระทรวง และกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนจังหวัดนครปฐมแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาข้อที่ ๑ ที่หาหรือว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลพระปฐมเจดีย์ และตำบลห้วยจรเข้ม อำเภอมืองนครปฐมจังหวัดนครปฐม พ.ศ.๒๕๓๗ มีผลอย่างไรกับวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหาร และถือเป็นการบังคับเวนคืนที่ดินของวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหารหรือไม่ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้าไม่สามารถตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นรัฐจะต้องดำเนินการเวนคืน^๑ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เว้นแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนรัฐอาจจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้^๒ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เวนคืนมีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน^๓ โดยในระหว่างที่ใช้อย่างบังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นจะต้องได้มากับเจ้าของ

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เวนคืน" หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิมีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้วถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๓ มาตรา ๘ ภายในกำหนดอายุแห่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ในเขตที่ดินตามแผนที่เพื่อกระทำกิจการเท่าที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทราบถึงกิจการที่จะต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มกระทำกิจการนั้น และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจการที่ต้องกระทำนั้น

อสังหาริมทรัพย์ได้^๔ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้น รวมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือขนย้ายทรัพย์สินที่อยู่ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน^๕ และในกรณีที่ไม่สามารถตกลงซื้อขายกันได้ และเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ทราบข้อเท็จจริง

^๔ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๕ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเห็นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันและเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ตกลงกันได้ แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการ เช่นว่านั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดเชยเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วย ตามความเป็นธรรม

เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว^๖

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ขั้นตอนของการเวนคืนเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพราะเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว รัฐมีอำนาจที่จะดำเนินการเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาฯ นั้น โดยเจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าไปสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ รวมทั้งมีอำนาจที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ด้วย ทั้งๆ ที่กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นยังมิได้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ดังกล่าว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจโต้แย้งอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ สิทธิโต้แย้งของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีแต่เพียงการโต้แย้งในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน จะโต้แย้งมิให้มีการเวนคืนหรือมิให้ดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ของตนมิได้ และแม้ว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหารต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ โดยต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นแต่เพียงการกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือศาสนสมบัติกลางเท่านั้น มิได้เป็นบทบัญญัติจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่เวนคืนในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลพระปฐมเจดีย์ และตำบลห้วยจรเข้ม อำเภอมืองนครปฐมจังหวัดนครปฐม

^๖ มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

^๗ มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลใดโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรรมการศาสนา แล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

พ.ศ.๒๕๓๗ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีที่ดินของวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหารอยู่ในแนวเขตบริเวณที่จะเวนคืนด้วย จึงถือได้ว่ารัฐประสงค์จะดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินของวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหารแล้ว และเจ้าหน้าที่เวนคืนมีอำนาจเข้าไปสำรวจที่ดินของวัดพระปฐมเจดีย์ราชวรมหาวิหารที่อยู่ในแนวเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนได้ และถ้ามีการประกาศกำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เจ้าหน้าที่เวนคืนย่อมมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นก่อนที่จะมีการเวนคืนได้ด้วย ส่วนในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามหาเถรสมาคมไม่เห็นด้วย การโอนกรรมสิทธิ์ก็ต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ หรือตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๙ และมาตรา ๑๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

ปัญหาข้อที่ ๒ ที่หรือว่า ถ้าจะมีการออกเป็นพระราชบัญญัติ จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรในการคัดค้านโต้แย้งในขั้นตอนใดของการดำเนินการออกพระราชบัญญัตินั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า ปัญหาข้อนี้เป็นการหารือเกี่ยวกับแนวทางการคัดค้านการออกพระราชบัญญัติ มิใช่เป็นการหารือในปัญหาข้อกฎหมาย จึงไม่อาจให้ความเห็นในปัญหาข้อนี้ได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๗

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีวัดหรือที่ธรณีสงฆ์อยู่ในเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนและมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าว เพื่อกิจการที่จะมีการเวนคืนนั้น ถ้าได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ด้วย

เรื่องเสรีจที่ ๖๐๕/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง สภาพของที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอ
เมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๕๔๑

กรมธนารักษ์มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๖๘๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๗
หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมธนารักษ์มีความประสงค์จะหา
ข้อยุติเกี่ยวกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ
จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๕๔๑ ซึ่ง
เป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนา
เกลือ โดยกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่กรมที่ดินเห็นว่าไม่ใช่ที่ราชพัสดุ
จึงได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่มีที่ดินอยู่ในเขตประกาศหวงห้ามดังกล่าว โดยไม่ได้แจ้งให้
กรมธนารักษ์ (ราชพัสดุจังหวัดสมุทรปราการ) ทราบก่อน หากกรมธนารักษ์ (ราชพัสดุจังหวัด
สมุทรปราการ) ยืนยันยืนยันว่าเป็นที่ราชพัสดุให้ไปดำเนินการทางศาล

กรมธนารักษ์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตพระราช
กฤษฎีกาฯ ดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ โดยขอชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว มีพระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ประกาศ
ขึ้นและหรือเกี่ยวข้องกันอยู่ รวม ๕ ฉบับ คือ

๑.๑ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ
จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ.๒๕๔๑

๑.๒ พระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วน ในท้องที่อำเภอเมือง
สมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พ.ศ.๒๕๔๓

๑.๓ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมือง
สมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พ.ศ.๒๕๔๓

๑.๔ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ ในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัด
ธนบุรี พ.ศ.๒๕๔๕

๑.๕ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ใน
จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐

๒. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ.๒๕๔๑ ตามข้อ ๑.๑ เป็นที่ดินซึ่งสงวน
ไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเกลือพุทธศักราช ๒๕๔๑
แล้วเห็นว่า การทำนาเกลือเป็นกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิต จึงถือว่าการทำ

นาเกลือเป็นการใช้ประโยชน์ในราชการกรมสรรพสามิตที่ดินที่สงวนไว้ทำนาเกลือจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ราชพัสดุ

๓. ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้มีพระราชกฤษฎีกาก่อนการหวงห้ามที่ดินบางส่วนในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาครจังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๓ และในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ ในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดธนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่บริเวณเดียวกันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๘๑ และมีผลเป็นการลบล้างพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๘๑ ทำให้หมดสภาพการเป็นที่ราชพัสดุและกลายเป็นนิคมเกลือ

๔. ในปี ๒๕๐๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๐๐ ครอบคลุมเนื้อที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ พ.ศ. ๒๔๘๕ ทั้งหมด และบางส่วนของที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ การออกพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๐๐ นี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่สำหรับในส่วนที่อยู่ในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ ไม่ปรากฏว่าเคยมีการประกาศถอนการหวงห้ามมาก่อนแต่อย่างใด ดังนั้น ที่ดินบริเวณนี้จึงควรจะเป็นที่ราชพัสดุ มิได้สิ้นสภาพการเป็นที่ราชพัสดุจากผลแห่งพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๐๐ มาประกาศทับลงไปแต่อย่างใด ซึ่งกรมที่ดินเองก็ได้เคยมีความเห็น ตามหนังสือที่ มท ๐๗๑๒/๑๖๑๔๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ว่า “พระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับ ต่างออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายคนละฉบับและไม่มีข้อความใดในพระราชกฤษฎีกาฉบับหลังให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับก่อน จึงต้องถือว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือ พ.ศ. ๒๕๐๐ ไม่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ แต่อย่างใด”

๕. แต่เนื่องจากโดยหนังสือกรมที่ดินฉบับเดียวกันนี้ได้วินิจฉัยต่อไปว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ หรือเพื่อจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์มิได้เป็นการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการก็ได้อ้างหนังสือฉบับนี้ในการออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรโดยไม่แจ้งให้สำนักงานราชพัสดุจังหวัดทราบและไม่มี การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ให้กรมธนารักษ์ไปดำเนินการทางศาลหากยังยืนยันว่าเป็นที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๘๑เป็นที่ราชพัสดุเนื่องจากเป็นที่ดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ ซึ่งเป็นกิจการที่อยู่อำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิต และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ยกเว้นในส่วนที่มีการถอนการหวงห้ามไปแล้วตามพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๘๓ และสำหรับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๐๐ ในส่วนที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๘๓ ยังเป็นที่ราชพัสดุ ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมธนารักษ์ทั้งหมดตามที่กล่าวมานั้นถูกต้องหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมสรรพสามิต) กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ฟังได้ว่า ที่ดินตามปัญหาในเรื่องนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้ที่ดินบริเวณนี้เป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วน ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ กำหนดให้ถอนการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการและอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ บางส่วน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ กำหนดให้ที่ดินที่ถูกถอนการหวงห้ามดังกล่าวเป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเกลืออันเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการหวงห้ามที่ดินไปจากเดิม หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ ในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ออกตามความใน

^๑ มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้าม นับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางตั้งจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

มาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดให้จัดตั้งนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ และต่อมาก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งออกตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เช่นกัน กำหนดให้จัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ โดยมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่เดิมที่กำหนดให้เป็นนิคมเกลือตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ ในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ทั้งหมด และยังกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้มีการดำเนินการจัดตั้งนิคมดังกล่าวเพิ่มเติมไปถึงที่ดินบางส่วนของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในส่วนที่ยังมิได้ถูกถอนสภาพการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วน ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ^๓ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดว่าเป็นการสงวนไว้เพื่อให้ส่วนราชการหรือผู้ใดเป็น

^๒ มาตรา ๖ เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุข้อความดังต่อไปนี้ เท่าที่จำเป็นแก่การนั้น

(ก) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

(ข) หลักเกณฑ์ในการสอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองที่ดิน

(ค) การแบ่งที่ดินที่จะให้ครอบครอง

(ง) วิธีการที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ

(จ) หลักเกณฑ์การชดเชยเงินช่วยเหลือที่ได้ลงไปในนิคมนั้น หรือที่ได้ช่วยเหลือเกื้อหนุนให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินยืมไป ในกรณีที่รัฐบาลเห็นควรให้ชดเชย

(ฉ) ค่าธรรมเนียมที่ควรเรียก

(ช) ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามความประสงค์ในการจัดตั้งนิคมนั้น ๆ

^๓ คำปรารภของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า "โดยที่เห็นสมควรกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ"

ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น คงกำหนดไว้ในมาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แต่เพียงว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้าม การกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ จึงเป็นการสงวนพื้นที่ไว้สำหรับการทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้เป็นการสงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของทางราชการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของทางราชการโดยเฉพาะ ฉะนั้น ที่ดินที่อยู่ภายในเขตดังกล่าวจึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้

สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้นมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรับรองให้รัฐมีอำนาจนำที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาจัดตั้งนิคมเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินตั้งเคหะสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งได้ กรณีเช่นนี้จึงมีผลทำให้ที่ดินที่ได้กำหนดเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่ในเขตของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐ ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งรัฐสามารถ

๔ มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้คือที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

๕ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

๖ มาตรา ๔ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหะสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

นำมาจัดสรรให้ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว^๗

ส่วนที่ดินที่อยู่นอกบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตนิคมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐ แต่ยังอยู่ในบริเวณพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ คงเป็นพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

โดยสรุป ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในกรณีที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตนิคมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ประชาชนย่อมมีสิทธิในที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ส่วนในกรณีที่ดินที่อยู่นอกบริเวณที่กำหนดเป็นเขตนิคมตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมฯ พ.ศ.๒๕๐๐ แต่ยังอยู่ในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ยังมีได้ถูกยกเลิกย่อมมีผลทำให้ที่ดินภายในเขตดังกล่าวยังคงเป็นที่สงวนหวงห้ามอยู่เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ เว้นแต่จะได้มีการถอนสภาพการหวงห้ามเสียก่อน

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๗

^๗ มาตรา ๘ ที่ดินที่ได้รับโฉนดแผนที่หรือตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๗ นั้น เป็นอันพ้นจากการเป็นที่หวงห้าม

บันทึก

เรื่อง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด
โดยใช้ที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๑๐๖๙๘ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอเรื่องขออนุมัติกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัดเพิ่มเติมอีก ๒๐๐ ล้านบาท และขอขยายระยะเวลาการกู้เงินจำนวน ๒๐๐ ล้านบาทเดิมต่อไปอีก ๑ ปี เพื่อสำรองใช้ในกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลังเสนอความเห็นในเรื่องนี้ และได้รับแจ้งว่าควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอใช้ที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกันเงินกู้ โดยอ้างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๗(๑)^๑ ว่า อำนาจองค์การฯ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินไม่ครอบคลุมถึงการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันค้ำประกันการกู้เงิน รองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) พิจารณาแล้วมี

^๑ มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้ อ.อ.ป.มีอำนาจรวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซ่อมแซม เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอนและรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสิทธิทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๒) กำผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมป่าไม้ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๓) สั่งเข้ามาในและส่งออกป็นนอกราชอาณาจักร ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องจักร ที่ใช้ในการอุตสาหกรรมป่าไม้

(๔) เป็นนายหน้าและตัวแทนค้าต่างในการค้าผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมป่าไม้ เครื่องมือ เครื่องใช้ และเครื่องจักรที่ใช้ในการอุตสาหกรรมป่าไม้

(๕) กู้ยืมเงิน แต่ถ้าเป็นจำนวนเกินกว่าคราวละสามล้านบาท ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อนให้กู้ ให้ยืมเงิน หรือจ่ายเงินล่วงหน้าโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือด้วยทรัพย์สิน แต่ต้องเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป.

(๖) ตั้งและรับเป็นสาขา ตัวแทน ตัวแทนค้าต่างหรือนายหน้า ในกิจการต่าง ๆ ของเอกชนหรือนิติบุคคลใด ๆ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป.

(๗) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน

คำสั่งให้หาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามความเห็นของกระทรวงการคลังก่อน
นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และ
ผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้กู้เงินธนาคารกรุงไทยจำกัด ใน
วงเงิน ๒๐๐ ล้านบาท โดยใช้บัญชีเงินฝากประจำ “เงินกองทุนบำเหน็จพนักงานองค์การ
อุตสาหกรรมป่าไม้” จำนำเป็นประกันการชำระหนี้ ต่อมาองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ขอ
อนุมัติคณะรัฐมนตรีกู้เงินเพิ่มเติมอีก ๒๐๐ ล้านบาท และขยายระยะเวลาการกู้เงินเดิมจำนวน
๒๐๐ ล้านบาท ต่อไปอีก ๑ ปี รวมจำนวนเงินกู้วงเงิน ๔๐๐ ล้านบาทและจะขอเปลี่ยนแปลง
หลักทรัพย์ที่เป็นประกันการชำระหนี้การกู้เงินเดิม โดยขอใช้ที่ดินที่องค์การฯ เป็นเจ้าของ
กรรมสิทธิ์จำนองประกันการชำระหนี้การกู้เงินทั้งหมด แต่โดยที่มาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกล่าวถึงอำนาจขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
มิได้บัญญัติไว้โดยตรงให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีอำนาจนำทรัพย์สินไปจำนองเป็นประกัน
การชำระหนี้การกู้เงินขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงมีปัญหว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
สามารถใช้ที่ดินที่องค์การฯ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ประกันการชำระหนี้การกู้เงินได้
หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณากฎหมายและ
เอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่กระทำการต่างๆ ได้ภายในขอบ
อำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖^๒ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้บัญญัติไว้ในมาตรา
๖^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๒ มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือ
กฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ซึ่งได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ
หรือตราสารจัดตั้ง

^๓ มาตรา ๖ อ.อ.ป. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนในการอุตสาหกรรมป่าไม้

(๒) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมป่าไม้ เช่น เกี่ยวกับการทำไม้และเก็บหาของ
ป่าแปรรูปไม้ ทำไม้อัด อดไม้ อัดน้ำยาไม้ กลั่นไม้ และประดิษฐ์หรือผลิตวัตถุหรือสิ่งของจากไม้และของป่า
และธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือคล้ายคลึงกัน รวมทั้งอุตสาหกรรมอื่นใดที่เกี่ยวข้องด้วยไม้หรือของป่า

(๓) ปลูกสร้างสวนป่า ค้ำครองรักษาป่าไม้ และบูรณะป่าไม้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้ไม่
ว่าจะเป็นดำเนินการเองหรือเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือรัฐ

(๔) วิจัย ค้นคว้าและทดลองเกี่ยวกับผลผลิตและผลิตภัณฑ์ในด้านอุตสาหกรรมป่าไม้

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ กรณีการนำทรัพย์สินขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไปประกันการชำระหนี้การกู้เงิน แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จะมีได้มีถ้อยคำกล่าวไว้โดยตรงให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีอำนาจนำทรัพย์สินไปประกันการชำระหนี้การกู้เงินได้ แต่เนื่องจากโดยทั่วไปการกู้เงินจะต้องมีการค้ำประกันด้วยบุคคลหรือใช้ทรัพย์สินวางเป็นประกันการชำระหนี้ และกรณีนี้ผู้ให้กู้ต้องการจะให้มีความหลักทรัพย์สินประกันการชำระหนี้การกู้เงิน ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ประสงค์จะใช้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การฯ ประกันการชำระหนี้การกู้เงิน การนำที่ดินไปประกันการชำระหนี้การกู้เงินจึงเป็นการกระทำเพื่อให้การกู้ยืมเงินสำเร็จลุล่วงไปได้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ดังนั้นองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงสามารถใช้ที่ดินขององค์การฯ ประกันการชำระหนี้การกู้เงินดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๗

(๕) ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ การปลูกฝังทัศนคติและความสำนึกในการคุ้มครอง ดูแลรักษา บำรุง และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการจัดหาที่พัก การอำนวยความสะดวก หรือการให้บริการในกิจการที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงหรือกิจการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการดังกล่าวด้วย

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตาม
มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๕๑๐/๑๐๐๕๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษใน ๓ โครงการ คือ โครงการทางพิเศษสาย แจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ โครงการทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ และโครงการทางพิเศษระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายบางซื่อ-หัวลำโพง-พระโขนง และสายลาดพร้าว-สารภี โดยได้ดำเนินการตามกระบวนการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกระบวนการของกฎหมายดังกล่าวปรากฏว่า ที่ดินบางแปลงได้ถูกเวนคืนแต่เพียงบางส่วนและเจ้าของได้ใช้สิทธิร้องขอให้การทางพิเศษในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตาม มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ ได้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

กรณีที่ ๑ ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า ๕ วา โดยมีความยาวประมาณ ๔.๖ วา (๙.๒๐ เมตร) และได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน แต่มีเนื้อที่เหลืออยู่เกือบ ๕๐๐ ตารางวา

กรณีที่ ๒ ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ ๒ ตารางวา แต่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน ซึ่งมีเนื้อที่ ๑๖ ตารางวา ที่ดินทั้งสองแปลงเมื่อรวมกันมีเนื้อที่เพียง ๑๘ ตารางวา

จึงมีปัญหาว่า การทางพิเศษจะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ทั้งสองกรณีข้างต้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีความเห็นแบ่งเป็น ๒ ฝ่ายคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้น จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด คือ (๑) เนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า ๕ วา (๒) ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน และ (๓) เจ้าของต้องมีคำร้องขอ และเมื่อข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบของกฎหมายทั้ง ๓ ประการนี้แล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่เสมอ จะใช้ดุลยพินิจที่จะไม่เวนคืนหรือจัดซื้อตามคำร้องขอของ

เจ้าของที่ดินหาได้ไม่ เนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๐ ดังกล่าวเป็นบทยกเว้นของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นจะต้องได้มาซึ่งที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นี้ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด ประกอบกับมาตรา ๒๐ นี้มิได้บัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์แก่เจ้าของที่ดินดังเช่นมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ (การร้องขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือซึ่งใช้การไม่ได้แล้ว)

ฉะนั้น กรณีที่ ๑ การทางพิเศษต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่แม้ว่าจะมีเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มากถึง ๕๐๐ ตารางวาก็ตาม เนื่องจากเข้าหลักเกณฑ์เรื่องด้าน (น้อยกว่า ๕ วา) สำหรับกรณีที่ ๒ การทางพิเศษไม่ต้องเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลืออยู่แม้ว่าจะมีเนื้อที่เพียง ๒ ตารางวา เพราะอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า หากพิจารณาหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นว่า การพิจารณาแต่เฉพาะถ้อยคำตามตัวอักษรของกฎหมายอย่างเคร่งครัด และนำไปวินิจฉัยคำร้องขอของเจ้าของที่ดินอาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ นำที่จะนำความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายมาพิจารณาประกอบด้วย เพราะกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมุ่งที่จะคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาปัญหาในกรณีที่ ๑ จะเห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีจำนวนถึง ๕๐๐ ตารางวา ถ้าพิจารณาอย่างวิญญูชนแล้วเจ้าของทรัพย์สินน่าจะนำที่ดินดังกล่าวไปทำประโยชน์ได้อย่างแน่แท้ หากการทางพิเศษจะพิจารณาแต่ถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดตามความเห็นฝ่ายที่หนึ่งแล้ว การทางพิเศษก็ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว เพราะมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า ๕ วา ซึ่งการทางพิเศษและรัฐจะต้องสูญเสียเงินค่าที่ดินส่วนที่เหลืออย่างมากมาย (ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเงินภาษีของประชาชนทั้งประเทศ) ทั้ง ๆ ที่ การทางพิเศษไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวตามความประสงค์ของการเวนคืนแต่อย่างใด ส่วนปัญหาในกรณีที่ ๒ นั้น เห็นว่า การทางพิเศษสมควรเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ซึ่งมีเนื้อที่เพียง ๒ ตารางวา แม้ว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นจะอยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันเนื่องจากเมื่อรวมเนื้อที่ดินทั้ง ๒ แปลงแล้วจะมีเนื้อที่ทั้งหมดเพียง ๑๘ ตารางวา ซึ่งก็ยังน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา ที่กฎหมายประสงค์จะเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดิน

เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีเหตุผลก้ำกึ่งกัน การทางพิเศษ จึงได้เสนอขออรรถนุวัติกระทรวงมหาดไทยนำปัญหานี้หรือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่การทางพิเศษเสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ไทยแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๒๐^{*} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วยนั้น เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับความเสียหายอันเกิดจากการที่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนใช้การไม่ได้จึงให้มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นด้วย เพื่อเยียวยาความเสียหายของเจ้าของที่ดินดังกล่าว แต่การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ หากพิจารณาหลักเกณฑ์ตามตัวอักษรโดยเคร่งครัด อาจทำให้การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในบางกรณีไม่บรรลุผลสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะที่ดินส่วนที่เหลือบางกรณีแม้ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นยังคงใช้ประโยชน์ได้ตามปกติหรือที่ดินส่วนที่เหลือบางกรณีแม้ว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ที่ดินส่วนที่เหลือนั้นกลับใช้ประโยชน์ไม่ได้ก็ได้ดังเช่นตามปัญหาที่หารือในกรณีที่ ๑ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีด้านหนึ่งมีความยาวเพียงประมาณ ๔.๖ วา และได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน แต่มีเนื้อที่ส่วนที่เหลืออยู่เกือบ ๕๐๐ ตารางวา การเวนคืนที่ดินตามคำร้องขอของเจ้าของในกรณีนี้อาจถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ได้ทั้งสองทาง กล่าวคือ ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลือมีลักษณะเป็นแนวยาวและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ การเวนคืนตามคำร้องขอย่อมเป็นการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว แต่หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปเป็นอีกกรณีหนึ่ง เช่น กรณีที่มีการเวนคืนเพียงมุมหนึ่งมุมใดของที่ดิน และทำให้ที่ดินด้านที่ติดกับเขตเวนคืนมีความยาวของด้านนั้นน้อยกว่าห้าวา ส่วนด้านอื่นยังคงมีความกว้างและความยาวรวมทั้งเนื้อที่มากเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ได้ตามปกติ เช่น ส่วนที่เหลือเป็นรูปสี่เหลี่ยมคางหมู ด้านคางหมูมีความกว้าง ๓ วา แต่เนื้อที่ทั้งหมดที่เหลืออยู่มีถึง ๕ ไร่ ถ้าพิจารณาตามถ้อยคำของกฎหมายดังกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ทั้ง ๆ ที่ที่ดินส่วนที่เหลือยังสามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในกรณีนี้น่าจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

สำหรับปัญหาที่หารือในกรณีที่ ๒ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ ๒ ตารางวา แต่อยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันซึ่งมีเนื้อที่ ๑๖

^{*} มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วนถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นามตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตารางว่า ที่ดินทั้งสองแปลงเมื่อรวมกันมีเนื้อที่เพียง ๑๘ ตารางวา นั้นเมื่อพิจารณาถ้อยคำของหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๐^๒ แล้ว แม้ว่าเจ้าของร้องขอเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นได้ เนื่องจากที่ดินส่วนที่เหลืออยู่แม้ว่ามีเนื้อที่เพียง ๒ ตารางวา แต่ที่ดินดังกล่าวติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน ซึ่งผลการพิจารณาดังกล่าวอาจไม่เป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะแม้ว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันก็ตาม แต่ที่ดินส่วนที่เหลือรวมกับที่ดินแปลงอื่นนั้นมีเนื้อที่เพียง ๑๘ ตารางวา ซึ่งน้อยกว่าเกณฑ์จำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ๒๕ ตารางวา อันเป็นเกณฑ์ที่กฎหมายถือว่าไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายและข้อเท็จจริงดังกล่าว กรรมการร่างกฎหมายคำตามตัวอักษรที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วโดยเคร่งครัดหรือจะต้องพิจารณาโดยยึดถือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการขยายหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ประกอบกับผลการพิจารณาในเรื่องนี้จะเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยปัญหาการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือในกรณีอื่นด้วย และเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการตีความกฎหมายดังนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ จึงเห็นควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ (๒)^๓ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่เสนอให้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์การเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ นั้น จะต้องพิจารณาตามถ้อยคำของกฎหมายโดยเคร่งครัดหรือพิจารณาได้จากการใช้ประโยชน์ของเนื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ซึ่งหากเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมีเนื้อที่ดินเหลือน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา เจ้าหน้าที่อาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่เหลือนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งเจ้าของที่ดินและประโยชน์ส่วนรวม ที่ประชุมใหญ่

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ ข้อ ๑๓ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่ามีความสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินโดยให้มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือได้ โดยกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนตายตัว กล่าวคือ จะต้องปรากฏว่าเนื้อที่ดินที่เหลืออยู่ต้องน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้แล้วและหากเจ้าของร้องขอ เจ้าหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจเป็นอย่างอื่นมิได้ จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น สำหรับข้อเท็จจริงทั้งสองกรณีตามข้อหารือนี้ เห็นว่า กรณีที่ ๑ ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมีด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และมีได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน แม้ว่ามีเนื้อที่เหลืออยู่เกือบ ๕๐๐ ตารางวา แต่กรณีนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๐ ถ้าเจ้าของร้องขอเจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนี้ ส่วนกรณีที่ ๒ ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ ๒ ตารางวา แต่อยู่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกันซึ่งมีที่ดิน ๑๖ ตารางวา แม้ว่าที่ดินทั้งสองแปลงเมื่อรวมกันมีเนื้อที่เพียง ๑๘ ตารางวากรณีก็ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๐ ดังนั้น แม้ว่าเจ้าของจะร้องขอ เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตว่า โดยที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ชัดเจนจนไม่อาจขยายความให้เกิดความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ได้ และผลของการตีความดังกล่าวอาจทำให้รัฐต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือโดยไม่จำเป็น หรือบางกรณีที่สมควรเวนคืนหรือจัดซื้อก็ไม่อาจทำได้ จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การยกเลิกการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาค
(กรณีที่ราชพัสดุ จังหวัดราชบุรี)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๒๐๑/๓๕๙๓๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการประมูลก่อสร้างอาคารในที่ราชพัสดุจังหวัด ตราด ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเห็นว่าควรให้ผู้ประมูลรายหนึ่ง เป็นผู้ประมูลได้ แต่กรมธนารักษ์ได้วินิจฉัยให้ผู้ประมูลอีกรายหนึ่งเป็นผู้ประมูลได้ ผู้ร้องทุกข์จึง ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่าการกระทำของกรมธนารักษ์เป็นการชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ และอำนาจในการชี้ขาดฐานะของผู้ประมูลนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการเปิดซองประมูลหรือของกรมธนารักษ์ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า "ตามหลักทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจทำสัญญาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่า ตนเห็นว่าผู้ใดมีคุณสมบัติถูกต้องและควรทำสัญญากับผู้ใด ในการประมูลครั้งนี้ อำนาจในการ พิจารณาผลการประมูลรวมทั้งฐานะของผู้เข้าประมูลเป็นเรื่องของกรมธนารักษ์ มิใช่ของ คณะกรรมการเปิดซองแต่อย่างใด กรมธนารักษ์จึงเป็นผู้มีอำนาจที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ" และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินการประมูล และตัดสินแล้วได้วินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ร้องเสีย นั้น

บัดนี้ได้เกิดมีปัญหาคอขวดกฎหมายกรณีการประมูลโครงการก่อสร้างอาคารยก กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุแปลงหนึ่งในจังหวัดราชบุรี ซึ่งมีข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายที่จะ ขอรับคำปรึกษา ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์และจังหวัดราชบุรีเปิดประมูลโครงการก่อสร้างอาคารยก กรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินราชพัสดุแปลงหนึ่งในจังหวัดราชบุรี ซึ่งมีผู้ยื่นซองประมูล ๓ ราย คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลที่จังหวัดราชบุรีแต่งตั้งขึ้นพิจารณาเห็นว่า บริษัท ธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด เป็นผู้เสนอถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียวและสมควรเป็นผู้ชนะการ ประมูล ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีจึงส่งให้กรมธนารักษ์พิจารณาตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุพ.ศ.๒๕๓๒ ระหว่างนั้นมีผู้เข้าร่วมประมูลอีกรายหนึ่งที่ เสนอผิดเงื่อนไข ทำหนังสือต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ขอความเป็นธรรม ใจความว่า ตนได้เสนอ โครงการที่ดีกว่าให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อทางราชการมากกว่า และยื่นประมูลถูกต้องตาม ความต้องการของทางราชการแล้ว ขอให้ตนได้รับการพิจารณา และบริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด ก็ได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ ปลัดกระทรวงการคลังและ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สรุปใจความได้ว่า บริษัทฯ เสนอถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไข มิได้สมยอมกับผู้ใด และสมประโยชน์ความต้องการของทางราชการจึงควรเป็นผู้ชนะการประมูลครั้งนี้

กรมธนารักษ์พิจารณาการดำเนินการประมูลให้เข้าที่ราชพัสดุแปลงนี้แล้วเห็นว่า เงื่อนไขการประมูลของทางราชการยังไม่เหมาะสม และข้อเสนอของบริษัทฯ ทีวี.เอ็น.บี. จำกัด ยังไม่สมประโยชน์ต่อทางราชการ จึงพิจารณาให้ยกเลิกการประมูลและแจ้งให้จังหวัดราชบุรีดำเนินการต่อไป จังหวัดได้แจ้งให้ผู้เข้าประมูลทุกรายทราบ และผู้เข้าประมูลทั้ง ๓ ราย ได้รับหลักประกันของคืนเรียบร้อยแล้ว ในวันที่ ๑๘, ๒๔ และ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๕

๒. เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้รายงานในเรื่องนี้ว่า บริษัทฯ ทีวี.เอ็น.บี. จำกัด ได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้สั่งให้กรมธนารักษ์ชี้แจงความเป็นมาและแนวทางแก้ไข ปรากฏว่าหลายฝ่ายมีความคิดเห็นหลากหลาย กระทรวงการคลังจึงได้เชิญผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ มาประชุมปรึกษา คือ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนจังหวัดราชบุรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร (ดร.ปรีชา สุวรรณทัต) และ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายบุญชู ตรีทอง) โดยประชุมกันเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๖ ที่ประชุมสรุปความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า การดำเนินการประมูลพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงนี้ จังหวัดราชบุรีได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบของทางราชการทุกประการ การที่กรมธนารักษ์สั่งยกเลิกการประมูลนั้นยังเป็นปัญหาทางปฏิบัติ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและพิจารณาสั่งการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ข้อ ๖ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงเสนอว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้บริษัทฯ เป็นผู้ประมูลได้ เพราะได้ปฏิบัติตามถูกต้องตามเงื่อนไขการประมูลและเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ทางราชการถูกต้องตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรียังมิได้พิจารณายกเลิกการประมูล ความผูกพันยังคงมีอยู่ เห็นควรสั่งการให้กรมธนารักษ์แจ้งจังหวัดราชบุรีเรียกบริษัทฯ เข้าทำสัญญาพัฒนาที่ราชพัสดุตามเงื่อนไขการประมูลและตามข้อเสนอที่ให้ไว้ต่อทางราชการ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายบุญชู ตรีทอง) เห็นชอบด้วยและเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อนุมัติเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ ให้กรมธนารักษ์แจ้งจังหวัดราชบุรีเรียกบริษัทฯ เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุตามเงื่อนไขการประมูลและตามข้อเสนอที่ให้ไว้ต่อทางราชการตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเสนอ

๓. กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งว่า กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจยกเลิกการประมูลโดยอาศัยเงื่อนไขประกาศจังหวัดราชบุรี ซึ่งสงวนสิทธิ์ในข้อ ๙ ว่าทางราชการมีอำนาจ

ยกเลิกการประมูลโดยเหตุต่าง ๆ ที่ระบุไว้ การยกเลิกการประมูลของกรมธนารักษ์ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่อกรมธนารักษ์แจ้งให้จังหวัดราชบุรีทราบและดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกการประมูลและผู้ยื่นซองทุกรายได้ขอรับหลักประกันของคืนจากจังหวัดราชบุรีเรียบร้อยแล้วก็เป็นการสิ้นสุดการประมูลอย่างชัดเจน ทางราชการจึงไม่มีข้อผูกพันกับบริษัทอีกต่อไป ทั้งนี้กรมธนารักษ์ได้อ้างหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรมธนารักษ์ ที่ นร ๐๖๐๑/ร.๙๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๑ และหนังสือตอบหารือของสำนักงานอัยการสูงสุดด้วย นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังเห็นว่าระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ข้อ ๒๑ วรรค ๒ กำหนดเรื่องอำนาจการจัดให้เข้าไว้ชัดเจนแล้วคือเมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลคัดเลือกผู้เสนอราคาใดเป็นผู้ประมูลได้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่คณะกรรมการเสนอไว้ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการจัดให้เข้าตามวรรคแรกได้" กรมธนารักษ์จึงเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นนี้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติและมีไช้กรณีที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบซึ่งกระทรวงการคลังจะมีอำนาจชี้ขาดตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๖ ตามบันทึกของกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗

๔. ข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยตีความบังคับใช้กฎหมายของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหา ดังนี้

๔.๑ ในการประมูลครั้งนี้อำนาจการยกเลิกเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมธนารักษ์ เนื่องจากกรมธนารักษ์ผู้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ เห็นว่า กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูลการจัดให้เข้าที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาค แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าอำนาจในการยกเลิกการประมูลเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๕ ให้คำจำกัดความว่า หัวหน้าส่วนราชการ หมายถึงอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีนี้เป็นการประมูลให้เข้าที่ราชพัสดุในจังหวัดอื่นมิใช่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูล

๔.๒ ความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัท ผู้ประมูลสิ้นสุดหรือไม่ ประเด็นนี้กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า ทางราชการไม่มีข้อผูกพันกับบริษัท อีกต่อไป จึงไม่สามารถเรียกบริษัท ผู้ประมูลได้เข้าทำสัญญาได้ ส่วนกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัท ผู้ประมูลได้ยังคงมีอยู่ และทางราชการสามารถเรียกผู้ประมูลได้เข้าทำสัญญาได้ เพราะจังหวัดราชบุรียังมิได้พิจารณายกเลิกผลการประมูลประกอบกับบริษัท ผู้ประมูลก็ได้มีหนังสือร้องเรียนอย่างต่อเนื่องไปทางกรมธนารักษ์และกระทรวงการคลัง ทั้งก่อนและหลังที่กรมธนารักษ์จะมีหนังสือแจ้งยกเลิกการประมูล

๔.๓ ในกรณีดังต่อไปนี้นี้จะถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ หรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ.

๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตาม ข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดได้หรือไม่

๔.๓.๑ การที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับจังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องอำนาจยกเลิก และความผูกพันตามข้อ ๔.๑ และ ๔.๒ดังกล่าวข้างต้น

๔.๓.๒ การที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับผู้เช่าประมูลจังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประมูลครั้งนี้ว่าชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมหรือไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาดังที่สรุปไว้ข้างต้นนี้ แตกต่างจากเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยไว้ และที่กรมธนารักษ์ได้หารือสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวแล้ว สมควรหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาเรื่อง นี้โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของที่ปรึกษากฎหมายรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดราชบุรี) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาที่ ๑ กรณีการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในจังหวัดอื่นมิใช่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูลนั้น เห็นว่า ข้อ ๑๙^๑ ของกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ กำหนดให้การดำเนินการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินการเอง ส่วนในจังหวัดอื่นกรมธนารักษ์ไม่สามารถดำเนินการได้เอง จึงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน และข้อ ๒๑^๒ ของระเบียบ

^๑ ข้อ ๑๙ ในกรุงเทพมหานคร การดำเนินการจัดให้เช่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ในจังหวัดอื่น การดำเนินการจัดให้เช่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าอยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตรที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลังหรือการให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน

^๒ ข้อ ๒๑ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับความเห็นและเอกสารจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลตามข้อ ๑๒ (๓) แล้ว ให้พิจารณาจัดให้เช่าที่ราชพัสดุได้โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

กระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมวลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ก็กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการจัดให้เข้าได้

จากข้อกำหนดในกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวกรณีของจังหวัดราชบุรีตามปัญหาที่หารือนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือ ที่ รบ ๐๐๐๓/๑๓๖๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ แจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประมวลเสนอไว้ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบ และกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งให้จังหวัดราชบุรีทราบ ว่า กรมธนารักษ์พิจารณาแล้ว ให้ยกเลิกการประมวลโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในกรณีนี้โดยอาศัยอำนาจตามข้อสงวนสิทธิ์ ข้อ ๙^๓ ของเงื่อนไขการประมวลตามประกาศจังหวัดราชบุรี เรื่อง การประมวลลงทุนโครงการก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งเท่ากับว่ากรมธนารักษ์มิได้ให้ความเห็นชอบ และจังหวัดราชบุรีก็ได้มีหนังสือที่ รบ ๐๐๐๓/๒๐๑๔๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๕ แจ้งให้บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี จำกัด ทราบคำสั่งของกรมธนารักษ์ โดยให้บริษัทดังกล่าวขอรับหนังสือคำประกันคินที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดราชบุรี ซึ่งบริษัทก็ได้ขอรับหนังสือคำประกันคินเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๕ ดังนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ในเรื่องนี้จึงมีผลเป็นการยกเลิกการประมวลแล้วและกรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมวล

การจัดให้เข้าที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาคที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ ข้อ ๑๙ วรรคสอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประมวลคัดเลือกผู้เสนอราคาขายใดเป็นผู้ประมวลได้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่คณะกรรมการเสนอไว้ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการจัดให้เข้าตามวรรคแรกได้

^๓ ๙. ข้อสงวนสิทธิ์

ทางราชการทรงไว้ซึ่งสิทธิ์ที่จะเลือกผู้เข้าประมวลรายหนึ่งรายใดให้เป็นผู้ชนะการประมวลโดยไม่จำเป็นต้องเลือกผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดเสมอไปรวมทั้งมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประมวลหากมีเหตุซึ่งเชื่อได้ว่าการดำเนินการประมวลกระทำไปโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนหรือมีผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนมาเพียงรายเดียว หรือผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ชนะการประมวลเสนอมานั้นยังไม่เหมาะสมกับมูลค่าของที่ดิน หรือเหตุอื่นใดตามที่ทางราชการเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

กรณีที่ผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนมาเพียงรายเดียว ถ้าทางราชการเห็นว่ามิได้เหมาะสมสมควรจะไม่ยกเลิกการประมวลก็ได้ หลังจากการประมวลแล้ว แต่ยังไม่ได้อำนาจหรือตกลงกับผู้เข้าประมวลรายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศประมวล ซึ่งทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าประมวลด้วยกัน ทางราชการสงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณายกเลิกการประมวลครั้งนี้

ทั้งนี้ การยกเลิกการประมวลดังกล่าวข้างต้น ผู้เข้าประมวลไม่มีสิทธิ์ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้นกับทางราชการ

ปัญหาที่ ๒ กรณีจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี จำกัด ทราบว่า กรมธนารักษ์ให้ยกเลิกการประมูล โดยจังหวัดราชบุรีมิได้พิจารณายกเลิกการประมูล ความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัทฯ ผู้ประมูลสิ้นสุดหรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยปัญหาที่ ๑ แล้วว่า ข้อเท็จจริงในการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในกรณีที่หารือนี้กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดราชบุรีทราบว่า กรมธนารักษ์ให้ยกเลิกการประมูล และจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด ทราบคำสั่งของกรมธนารักษ์ โดยให้บริษัทฯ ขอรับหนังสือคำประกันคืน ซึ่งบริษัทฯ ก็ได้ขอรับหนังสือคำประกันคืนแล้ว ดังนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในครั้งนี้จึงเป็นอันสิ้นสุดความผูกพันกันไปนับแต่วันที่บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด ได้รับหนังสือคำประกันคืนไปเรียบร้อยแล้ว

ปัญหาที่ ๓ การที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับจังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องอำนาจในการยกเลิกการประมูลและความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด ถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการตั้งแต่จังหวัดราชบุรีได้ประกาศประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ รบ.๒๔๕ ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี จนถึงจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกการประมูลให้ผู้เข้าประมูลทราบ จังหวัดราชบุรีและกรมธนารักษ์มิได้โต้แย้งกันจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๔^๔ ก็เห็นว่าไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อหน่วยงานทั้งสองดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงถือไม่ได้ว่า กรณีนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบฯ ซึ่งจะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖^๕ ของระเบียบฯ วินิจฉัยชี้ขาด เพราะกรณีนี้กำหนดไว้ในระเบียบฯ ชัดเจนแล้ว

ปัญหาที่ ๔ กรณีที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับผู้เข้าประมูล จังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประมูลครั้งนี้ว่าชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมหรือไม่ ถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาที่ ๓ แล้วว่า กรมธนารักษ์และจังหวัดราชบุรีมิได้มีปัญหาโต้แย้งกันแต่อย่างใด และในการจัดประมูลครั้งนี้ เมื่อจังหวัดราชบุรีแจ้งให้ผู้

^๔ ข้อ ๔ ให้อธิบดีกรมธนารักษ์รักษาการตามระเบียบนี้

^๕ ข้อ ๖ ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่มิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้กระทรวงการคลังวินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ

เข้าประมูลรับเงินหรือหนังสือค้ำประกันคืนผู้เข้าประมูลก็ได้ขอรับเงินหรือหนังสือค้ำประกันคืนจากจังหวัดราชบุรีเรียบร้อยแล้วโดยกรมธนารักษ์มิได้มีความเห็นโต้แย้งกับผู้เข้าประมูล จึงถือไม่ได้ว่า กรณีนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบฯวินิจัยชี้ขาดเช่นกัน

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๘

เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการ
สาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๘๔๗๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ว่า บริษัทฯ ได้ทำสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ เพื่อใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานที่ตำบลทุ่งมหาเมฆ อำเภอยานนาวา จังหวัด กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๗ บริษัทฯ ได้รับหนังสือจากกรมธนารักษ์เรียกเก็บเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่สำนักงานเขตสาทร ประเมินค่าภาษีย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ - พ.ศ. ๒๕๓๖ รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๖,๑๖๒,๓๙๗.๕๐ บาท (หกล้านหนึ่งแสนหกหมื่นสองพันสามร้อย-เก้าสิบเจ็ดบาทห้าสิบบสตางค์) เป็นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ๕,๘๖๘,๘๕๐ บาท (ห้าล้านแปดแสนหกหมื่นแปดพันเก้าร้อยห้าสิบบบาทถ้วน) และค่าเพิ่มเป็นเงิน ๒๗๓,๕๔๗.๕๐ บาท (สองแสนเก้าหมื่นสามพันสี่ร้อยสี่สิบบเจ็ดบาทห้าสิบบสตางค์) แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๙^๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีกำหนดประเภทรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการอันจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ และคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ได้มีมติกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการจำนวน ๑๖ แห่ง ได้รับการยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าว ซึ่งบริษัทฯ เป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นด้วย ดังนั้น หากบริษัทฯ ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าวไป ก็จะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น

บริษัทฯ ได้ชี้แจงให้กรมธนารักษ์ทราบแล้ว แต่กรมธนารักษ์ได้แย้งว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระให้เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็น

^๑ มาตรา ๑๙ บรรดาค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่รัฐวิสาหกิจใดยังมีได้ดำเนินการชำระหรือค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นชำระให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดที่ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็ให้ค่าภาษีที่ค้างชำระนั้นเป็นอันพับไป

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกคืนค่าภาษีหากได้มีการชำระไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กรมธนารักษ์ก็ไม่เคยชำระค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินสำหรับที่ดินและอาคารที่ได้ให้รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เช่าเลย การเรียกร้องให้บริษัท ชำระ จึงน่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติและตีความมติคณะรัฐมนตรีตามความประสงค์ของกรมธนารักษ์แต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติปัญหา บริษัทมีความเห็นว่าควรจะเสนอเรื่องให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว โดยแยกเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. บริษัท พิจารณาเห็นว่า การที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการจำนวน ๑๖ แห่งได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ ก็เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายค่าภาษี โรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือไม่ได้อยู่ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ถูกผลักภาระมาให้ชำระแทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ก็ควร ได้รับการยกเว้นด้วย ดังเช่นบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทสาธารณูปการ และมีรายชื่ออยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการชำระภาษีด้วย

๒. ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ ให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ จำนวน ๑๖ แห่ง นั้น การ ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระจะเป็นไปตามความในหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินรัฐวิสาหกิจข้อ ๒ ความว่า"เนื่องจากมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ กำหนดให้ค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินที่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรี กำหนดค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันพับไป ดังนั้น จึงให้หน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่น เริ่มจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการ สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และอยู่ในข่ายต้องเสียภาษี โรงเรือนและที่ดินตั้งแต่ปีภาษี ๒๕๓๕ เป็นต้นไป" ดังนั้น หากบริษัท เข้าข่ายได้รับการยกเว้น ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระตามประเด็นในข้อ ๑ บริษัท ก็ควรจะได้รับยกเว้นภาษี โรงเรือนและที่ดินนับตั้งแต่วันที่บริษัทเริ่มเช่าจนถึงวันที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ ใช้บังคับ คือตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๗ - จนถึง พ.ศ.๒๕๓๔

๓. ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะวินิจฉัยให้บริษัทวิทยุการบินแห่ง ประเทศไทย จำกัด ต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าว บริษัทก็น่าจะไม่ต้องชำระค่า เพิ่มจำนวน ๒๙๓,๔๔๗.๕๐ บาท (สองแสนเก้าหมื่นสามพันสี่ร้อยสี่สิบเจ็ดบาทห้าสิบบสตางค์) แต่อย่างใด เพราะค่าเพิ่มดังกล่าวนี้ เกิดจากกรณีที่กรมธนารักษ์มิได้ยื่นรายการประเมินภาษี โรงเรือนและที่ดินสำหรับการเช่าของบริษัทเป็นเวลานานถึง ๘ ปีทั้งนี้ อาจจะโดยพิจารณาว่า บริษัทได้รับการยกเว้นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว หรืออาจจะเป็นเพราะเหตุประการใด ซึ่งเป็นกรณีรับผิดชอบของกรมธนารักษ์เองทั้งสิ้น มิได้เกิดปัญหาจากบริษัทแต่อย่างใด แต่

บริษัทกลับต้องเป็นผู้รับภาระค่าเพิ่มดังกล่าวนี้ด้วยอีกซึ่งบริษัทเห็นว่าไม่เป็นธรรมและเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายนอกประมาณการของบริษัทให้เพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เช่าที่ดินราชพัสดุและอาคารราชพัสดุจากกรมธนารักษ์เพื่อใช้เป็นที่ตั้งทำการบริษัทตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๖ จำนวนที่ดินเนื้อที่ ๓๗ ไร่ ๓ งาน ๑๒ ตารางวา โดยแบ่งเป็นเนื้อที่ก่อสร้างอาคาร ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา บริเวณที่ว่าง ๓๔ ไร่ ๓ งาน ๘๖ ตารางวา และมีอาคารที่ตั้งอยู่บนที่ดินดังกล่าวจำนวน ๑๕ หลัง ซึ่งในข้อ ๔^๒ ของสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุระหว่างกรมธนารักษ์กับบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กำหนดให้ผู้เช่าต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯลฯ แทนผู้ให้เช่าทั้งสิ้น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกใช้บังคับโดยมาตรา ๑๙ บัญญัติให้ยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ กำหนดรายชौरัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ จำนวน ๑๖ แห่ง โดยรวมถึงบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินเท่านั้น ซึ่งมาตรา ๔๐^๓

^๒ ข้อ ๔ ผู้เช่าต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แทนผู้ให้เช่าทั้งสิ้น โดยต้องชำระด้วยเงินสดให้แก่เจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่าภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่า

^๓ มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้า

แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษี ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีเจ้าของทรัพย์สิน บริษัทฯ จึงมีผู้ใช้หน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และไม่มีกรณีที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า กรณีที่หารือมานี้ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ เพราะมีเจ้าของทรัพย์สินผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปัญหาที่ว่าบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะได้รับยกเว้นภาษีในช่วงเวลาใดบ้างจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

สำหรับปัญหาที่ว่าบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จะต้องชำระเงินเพิ่มเป็นจำนวนเงิน ๒๙๓,๔๔๗.๕๐ บาทด้วยหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า เงินเพิ่มกรณีภาษีค้างชำระตามมาตรา ๔๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นบทบัญญัติที่เร่งรัดให้ผู้รับประเมินซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำเงินค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ถ้ามิได้ชำระเงินค่าภาษีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องจ่ายเงินเพิ่ม คือ ผู้รับประเมินซึ่งในกรณีนี้คือกรมธนารักษ์ส่วนความรับผิดชอบของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ต่อกรมธนารักษ์ย่อมต้องเป็นไปตามสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุระหว่างบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัดกับกรมธนารักษ์

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๔

เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย

^๔ มาตรา ๔๓ ถ้าเงินค่าภาษีค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นดังอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภาษีที่ค้าง

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ
ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/ว(ล) ๖๘๔๖ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รายงานเรื่องการบุกรุกที่ดินบริเวณที่เรียกว่า เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต ตามที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งให้คณะรัฐมนตรีทราบฯ ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและประมวลข้อเท็จจริงและระเบียบปฏิบัติแล้ว สรุปได้ดังนี้

๑.๑ บริเวณที่เรียกว่าเกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต ได้ตรวจสอบจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารซึ่งถ่ายไว้เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ ปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นเกาะแต่มีสภาพเป็นแหลม มีต้นไม้และทางเดิน ทางอำเภอถลางรายงานว่ามีชื่อเกาะกะทะปรากฏอยู่ในทะเบียนของอำเภอถลาง

๑.๒ การออกเอกสารสิทธิที่ดินบริเวณที่เรียกว่าเกาะกะทะ นั้นจากการตรวจสอบปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๑)ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายใน

^๑ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

ระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิ แต่ต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย^๒ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองดังกล่าวและประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๒)ต่อนายอำเภอภายใน ๓๐ วันก่อนวันที่เจ้าหน้าที่จะไปทำการเดินสำรวจ

สำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวมีผู้อ้างสิทธิครอบครอง ๓ แปลง ได้ออกเอกสารสิทธิให้ ๒ แปลง แปลงที่หนึ่งออก น.ส.๓ ก ให้เนื่องจากมีหลักฐานเดิมเป็นส.ค.๑ อีกแปลงหนึ่งออก น.ส.๓ ก ให้เนื่องจากมี ส.ค.๒ ส่วนอีกแปลงหนึ่งไม่มีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือ ส.ค.๒ จึงออกหนังสือแสดงสิทธิให้ไม่ได้

๑.๓ กรณีที่มีข่าวว่าผู้ที่มีสิทธิพลและอยู่เบื้องหลังที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นคุณหญิงคนหนึ่ง นั้น ได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่ามีมูลตามที่ เป็นข่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี จะได้ทำการไต่สวน สอบสวน รวมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหากฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนต่อไป

๒. กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๙๙๙๗

ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายอำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) เลขที่ ๑๘๔๒ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้แก่นายอาด คหาปนะ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๖ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงว่า นายอาด คหาปนะ ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗) โดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน และปรากฏตามหลักฐานการแจ้งส.ค.๑ เลขที่ ๒๔๘ หมู่ที่ ๔ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง ของนางพียา สมาน ซึ่งแจ้งข้างเคียงด้านทิศเหนือจดที่ดินของนายอาดฯ นายอาดฯไม่ได้แจ้ง ส.ค.๑ ไว้แต่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามใบแจ้งสิทธิ (ส.ค.๒)

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

เลขที่ ๑๕๗ หมู่ที่ ๔ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ตามมาตรา ๒๗ ตรี^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณนี้เป็นอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๔ โดยให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ครบคลุมพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่นายอาด คหาปะนะ ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหมู่ที่ ๔ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) และไม่มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่มาโดยตลอด (พ.ศ.๒๔๙๕ ถึงปัจจุบัน) สภาพที่ดินการทำประโยชน์เป็นสวนมะพร้าวและสวนยางเต็มทั้งแปลง(๓๓ ไร่ ๓ งาน ๕๕ ตารางวา) แต่เมื่อทางราชการได้ประกาศให้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีสำหรับผู้ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แต่เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๒๑ นายอาดฯก็ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ตามหลักฐานใบแจ้งสิทธิ ฉบับลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ถือได้ว่านายอาดฯ ผู้แจ้งการครอบครอง(ส.ค.๒)ยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ถึงแม้ต่อมาภายหลังจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันและที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจะแต่งตั้งให้ผู้ซึ่งได้รับการอบรมการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มอบหมายตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมืองและบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาคร และตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ครอบคลุมที่ดินของนายอาดฯ อยู่ในเขตอุทยานเข้าไปด้วย ก็หาได้ทำให้นายอาดฯ ขาดสิทธิการครอบครองที่ดินไปแต่อย่างใด เนื่องจากตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๖^๖ วรรคสอง ได้กำหนดให้ที่ดินที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติได้นั้น จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของบุคคลใด โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้จังหวัดดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้นายอาดฯตามนัยมาตรา ๕๙ ทวิ^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ และระเบียบข้อบังคับต่อไปได้ แต่กรมป่าไม้มีความเห็นแย้งว่าที่ดินของนายอาดฯเป็นที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติในยาง ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้นายอาดฯได้

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายอาดฯหาปะนมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติฯ กรณีจึงถือได้ว่านายอาดฯ เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้ได้ แต่เนื่องจากกรณีนี้กรมป่าไม้มีความเห็นแย้งว่าเป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติออก

^๖ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เอกสารสิทธิให้แก่นายอาตข ไม่ได้ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาข้อหาหรือ ประกอบกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน ป.ป.ป.) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน กรมตำรวจและ จังหวัดภูเก็ต) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว ปรากฏว่าเรื่องนี้ มี ประเด็นข้อกฎหมายที่กรมที่ดินและกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกันอยู่และควรพิจารณาใน เบื้องต้นคือ ที่ดินที่ได้มีการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรีแห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ จะถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองโดยชอบด้วย กฎหมายตามมาตรา ๖^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่ ถ้า ต่อมา มีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมบริเวณที่ดินดังกล่าวแล้ว จะสามารถออก หนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การ ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ นั้น มาตรา ๕^{๑๐} แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดง กรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละเมิดสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย และไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ในการเข้าครอบครองที่ดิน ดังกล่าวเพื่อขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อีก แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ โดย ได้เพิ่มมาตรา ๒๗ ตรี^{๑๑} มาตรา ๕๘ ทวิ^{๑๒} และมาตรา ๕๙ ทวิ^{๑๓} กำหนดให้ผู้ที่มิได้แจ้งการ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี

ครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ยังครอบครองที่ดินตลอดมา แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ได้ ทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ แต่มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิในที่ดินในทันทีที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากถ้อยคำในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง^{๑๔} ที่บัญญัติว่า “... พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน...” และมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๑๕} ที่บัญญัติว่า “...เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร...” นอกจากนี้ กฎหมายยังจำกัดเนื้อหาของที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะได้กำหนดอีกด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างจากกรณีผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) ที่กฎหมายยอมรับจะออกเอกสารสิทธิให้ตามจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครอง ดังนั้น แม้ผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ เป็นผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินให้ได้ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ ก็ตาม แต่ที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ จะต้องไม่เป็นที่ดินที่ถูกหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเฉพาะด้วย เช่น ต้องไม่เป็นที่ดินที่

ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยบบ้างหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ”

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี่ยบบ้าง หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับบุคคลตาม (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (๓) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘^๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือต้องไม่เป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นต้น

เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือนี้ปรากฏว่า นายอาดฯ มิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จึงถือว่านายอาดฯ เจตนาละเมิดสิทธิครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ใช้บังคับ และเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยได้เพิ่มมาตรา ๒๗ ตีร มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ยังครอบครองที่ดินตลอดมาและประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินสามารถแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าว (ส.ค.๒) ต่อนายอำเภอท้องที่ได้ ซึ่งนายอาดฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ แต่ก็มีได้หมายความว่านายอาดฯ จะมีสิทธิในที่ดินตามที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ทันที การแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนบางประเภทซึ่งจะต้องมีการสำรวจรังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ต่อไป เมื่อปรากฏว่า ที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ^๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่นายอาดฯ ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณหาดในยาง ในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาครและตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๔ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ซึ่งบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติครอบคลุมที่ดินที่นายอาดฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.

^๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือสงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

๒) ด้วย บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่พิจารณาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ทายาทฯ แม้ว่าต่อมากระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ แต่ก็ยังมีบทบัญญัติรองรับในทำนองเดียวกันตามข้อ ๑๔ (๕)^{๑๙} ว่าห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนั้นในข้อ ๕^{๒๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ ยังได้กำหนดด้วยว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ให้แก่ทายาทฯได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ ในทันทีที่การแจ้งดังกล่าวเป็นแต่เพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ

^{๑๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

^{๒๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗

ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.
๒๔๙๗

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารในที่ดินที่อยู่ระหว่างเขตสุขาภิบาล
และองค์การ บริหารส่วนจังหวัด

กรมโยธาธิการมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๘/๑๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมการปกครองได้หารือ คณะกรรมการควบคุมอาคารเกี่ยวกับกรณีที่ดินจังหวัดชลบุรีมีปัญหาในการพิจารณาออก ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในที่ดินคาบเกี่ยวกัน ระหว่างเขตสุขาภิบาลสัดหีบกับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยการก่อสร้างอาคารนั้น ปรากฏว่ามีอาคารส่วนหนึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล อีกส่วน หนึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตปลูกสร้าง อาคารดังกล่าว

คณะกรรมการควบคุมอาคารได้ประชุมพิจารณาเรื่องหารือนี้แล้ว มีความเห็น ว่า เป็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับข้อกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ จึงมีมติให้หารือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาข้อ หารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ จังหวัดชลบุรี และกรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า การจะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในท้องที่ใดต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒^๑ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งท้องที่ในเขตสุขาภิบาลสัดหีบและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับใน

^๑ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๓ ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่จังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) จังหวัดชลบุรี
- (๒) จังหวัดนนทบุรี
- (๓) จังหวัดปทุมธานี
- (๔) จังหวัดสมุทรปราการ

ท้องถิ่นบางจังหวัด พ.ศ.๒๕๓๔ การขออนุญาตหรือการแจ้งการก่อสร้างอาคารในท้องถิ่นที่จังหวัดชลบุรีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ กล่าวคือ ผู้ใดจะก่อสร้างอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ^๔ ผู้ที่จะก่อสร้างอาคารจึงอาจขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ หรือ

^๓ มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

^๔ มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทภูมิสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวิศวกรตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ประกอบแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงานแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ประกอบแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

ให้นำมาตรา ๓๙ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่ใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๙ โดยอนุโลม

ถ้าผู้นั้นไม่ประสงค์จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถทำได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เสียก่อนก็ได้

สำหรับผู้ที่ประสงค์จะขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้นั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ บัญญัติให้ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล และผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร

ตามปัญหาที่หาหรือว่า กรณีอาคารที่จะก่อสร้างส่วนหนึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลสัตหีบและอีกส่วนหนึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตปลูกสร้างอาคารบนที่ดินดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือรับแจ้งการก่อสร้างอาคารในเขตสุขาภิบาลคือ ประธานกรรมการสุขาภิบาล ส่วนเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือรับแจ้งการก่อสร้างอาคารในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือรับแจ้งการก่อสร้างอาคารในที่ดินที่อยู่คาบเกี่ยวกันระหว่างสุขาภิบาลสัตหีบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นของหน่วยงานทั้งสองที่ที่ดินที่จะก่อสร้างอาคารอยู่ในเขตพื้นที่การปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องเขตพื้นที่คาบเกี่ยวนี้นอกจากจะมีปัญหาในเรื่องการก่อสร้างอาคารแล้ว ยังอาจมีปัญห่อื่นตามมา เช่น ปัญหาในเรื่องภาษีและเขตพื้นที่การปกครอง เป็นต้น กรณีนี้จึงเห็นสมควรที่กรมโยธาธิการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะได้พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีผลทำนองเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองตราด จังหวัดตราดพุทธศักราช ๒๔๗๘

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๕ ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้น หรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วนนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การคิดดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนส่วนที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระ
เพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๒/๔๑๖๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมชลประทานได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดกลาง อ่างเก็บน้ำห้วยซากนอก ในท้องที่ตำบลหนองปรือและตำบลหนองใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ทั้งนี้ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ต่อมาได้พบปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องระยะเวลาการคำนวณคิดดอกเบี้ยตามความในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น" คำว่า "วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน" จะเป็นวันใดดังต่อไปนี้

๑. วันที่กรมชลประทานได้จ่ายค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด หรือ
 ๒. วันที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ หรือ
 ๓. วันที่กรมชลประทานแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนทราบ หรือ
 ๔. วันที่กรมชลประทานนัดจ่ายค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น
- กรมชลประทานจึงขอหารือข้อกฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) แล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ได้มีเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีการายหนึ่งได้ทำบันทึกข้อตกลงแบบสงวนสิทธิอุทธรณ์และได้รับเงินค่าทดแทนตามราคา ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ ต่อมา เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีขอให้เพิ่มเงินค่าทดแทนจากเดิมที่กำหนดไว้ในราคาร้อยละ

๘๐,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ บาท รัฐมนตรีได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว เห็นควรกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท แต่เจ้าของที่ดินดังกล่าวยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีจึงได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีได้กำหนดเพิ่มขึ้นนั้นถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว จึงได้พิพากษายกฟ้อง และเจ้าของที่ดินก็ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การชำระเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีจะต้องคิดดอกเบี้ยให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตั้งแต่วันใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ในการคิดดอกเบี้ยสำหรับเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๒๖^๑ วรรคสาม ได้กำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีการคิดดอกเบี้ยในส่วน of เงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา ๒๕)^๒ และในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ

^๑ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้นไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่

ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

รัฐมนตรีก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ (มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง)^๓ ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลได้วินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น เงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนั้นจึงเป็นเงินค่าทดแทนอีกส่วนหนึ่งซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนควรจะได้รับไปในคราวเดียวกันกับการที่ได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรก ดังนั้น การคิดดอกเบี้ยจึงต้องเริ่มนับแต่วันที่ได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และหากจะตีความคำว่า "นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น" ให้หมายถึง วันที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยเพิ่มเงินค่าทดแทนให้หรือวันที่ศาลมีคำวินิจฉัยให้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แล้ว ก็จะเป็นการตีความที่ไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายแต่ประการใด เพราะเมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยหรือศาลได้พิพากษาให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนจะต้องดำเนินการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนโดยทันทีอยู่แล้ว จึงไม่มีระยะเวลาที่จะต้องคิดดอกเบี้ยของเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือของกรมชลประทานดังกล่าวข้างต้น ดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นจะต้องเริ่มนับแต่วันที่กรมชลประทานได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๘

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๒๓๔๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีว่า ในการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญยิ่ง แต่ความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ยังหลากหลายไม่เป็นที่ยุติ สมควรให้องค์กรที่มีอำนาจให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐได้ให้ความเห็นทางกฎหมาย นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีดำริว่า โดยที่กรณีมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ทั้งจากการตรวจสอบความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ และกระแสความเข้าใจของบุคคลทั่วไปก็ยังแตกต่างกันในข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีบัญชาให้รวบรวมปัญหาดังกล่าวและส่งให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เดิมที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๘ ปรากฏเจตนารมณ์ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๘ว่า “เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ... เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุดโดยวิธีปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ฯลฯ” แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ฉบับที่ ๓) เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา ๓๐ เป็นต้น ปรากฏเจตนารมณ์ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๖ ตอนที่ ๑๔๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒ ว่า “ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้วแต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การทำงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ ... ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อ

แตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน สมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้รับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ ฯลฯ” ทั้งยังปรากฏเพิ่มเติมจากคำอภิปรายในที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคำชี้แจงของกรรมาธิการในขณะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ว่า วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ก็เพื่อนำมาตรการจัดที่ดินของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้แก้ปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐซึ่งกำลังเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างหนักอยู่ในขณะนั้น ในทำนองเดียวกันกับแผนบันไดสามขั้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “เกษตรกร” ให้กว้างกว่านิยามเดิมในพระราชบัญญัติซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยให้ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นเกษตรกรเพิ่มเติมได้ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกานั้น กำหนดว่า “บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ...

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ...

(๓) บุตรของเกษตรกร ...

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก”

๑.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

กรณีมีปัญหาว่า คำว่า “เกษตรกร” ไม่ว่าประเภทใด ๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ จำต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ.๒๕๓๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓ (๑) (๒) หรือ (๓) และวรรคสอง หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จำเป็นหรือไม่ว่า ผู้ที่เป็นเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำ หรือไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไป

ข้อ ๒

๒.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกร

ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยไม่ได้ระบุว่าเกษตรกรนั้นต้องมีคุณสมบัติอย่างไร แต่ให้คณะกรรมการไปกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขได้ในภายหลัง ส่วนวรรคสามนั้น เมื่อกล่าวถึงเกษตรกรก็มีข้อความขยายต่อไปโดยชัดเจนว่า ต้องเป็นกรณีเกษตรกรถือครองอยู่แล้ว นอกจากนั้น การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามวรรคหนึ่งและวรรคสามก็มีความแตกต่างกันที่ว่า กรณีเกษตรกรทั่วไปตามวรรคหนึ่งนั้น “ส.ป.ก.มีอำนาจจัด” ซึ่ง ส.ป.ก.เข้าใจว่าจะจัดให้เกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วตามวรรคสาม เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินแล้ว (ในบางกรณีไม่ต้องชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินก็ได้ โดยชำระเพียงค่าธรรมเนียมและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินเท่านั้น ตามวรรคสี่) ก็ “ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่” ซึ่ง ส.ป.ก.เข้าใจว่า ข้อความนี้เป็นบทบังคับให้ต้องปฏิบัติ มิใช่ดุลพินิจว่าจะเลือกดำเนินการอย่างไรก็ได้ดังกรณีวรรคหนึ่ง

๒.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

ความเข้าใจของ ส.ป.ก.ในเรื่องความแตกต่างระหว่างมาตรา ๓๐วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ถูกต้องหรือไม่

ข้อ ๓

๓.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๕ และ ส.ป.ก.ได้ใช้ระเบียบนี้ในการดำเนินการโดยตรงและโดยอนุโลมแก่กรณีต่าง ๆ เสมอมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเคยตีความระเบียบฉบับนี้ของตน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๐วรรคหนึ่งและวรรคสามว่า ความในข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว เป็นเรื่องของเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา ๓๐วรรคหนึ่ง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติ ว่าด้วยคุณสมบัติขยายความเอาไว้ แต่อนุญาตให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปกำหนดหลักเกณฑ์ขยายความได้ ซึ่งคณะกรรมการก็ได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว และเห็นได้ว่าความในข้อ ๖ ของระเบียบมิได้กล่าวไว้ด้วยเลยว่า เกษตรกรผู้นั้นต้องถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วแสดงว่าเป็นกรณีของเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ในขณะที่มาตรา ๓๐วรรคสาม ระบุถึงกรณีของเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อน ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีมติว่า ไม่อาจนำความในข้อ ๖ ของระเบียบมาใช้กับกรณีเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคสามได้

๓.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตีความและวินิจฉัยระเบียบของตนเช่นนี้หรือไม่

ข้อ ๔

๔.๑ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ในขณะที่มีความเข้าใจโดยทั่วไปว่า การจัดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องเป็นการจัดให้แก่เกษตรกรหรือเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น แต่มาตรา ๓๐ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า

“นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ...”

ส.ป.ก.มีความเข้าใจว่า คำว่า “บุคคล” คำแรก หมายถึงเกษตรกร เกษตรกรและบุคคลใดในครอบครัวเดียวกัน หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี แต่คำว่า “บุคคล” คำหลังอาจเป็นผู้ใดก็ได้

๔.๒ ปัญหาที่ขอให้พิจารณา

ความเข้าใจของ ส.ป.ก.เช่นว่านี้ถูกต้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องคำว่า “บุคคล” คำหลัง หมายถึงผู้ใด ในกรณีเข้าใจถูกต้องแล้วก็แสดงว่ากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปิดโอกาสให้รัฐนาที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ (ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย) ใช่หรือไม่

ข้อ ๕

โดยสรุปแล้ว ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าจะนับ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือ พ.ศ.๒๕๓๒ และไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือโดยวิธีอื่นใด ได้แก่ผู้ใดหรือผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง

ข้อ ๖

หากปรากฏว่ามีผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขาดคุณสมบัติตามปัญหาข้อ ๕ รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไร

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาด้วยว่า โดยเหตุที่เรื่องนี้อาจต้องนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการซักซ้อมความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตรงกันโดยรีบด่วน เพื่อคลี่คลายปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อการจัดที่ดินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วกว่า ๑๐ ล้านไร่ และกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก จึงขอให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จเป็นการด่วน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามข้อ ๑๓(๑)^๑

^๑ ข้อ ๑๓ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ของระเบียบคณะกรรมการการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อ ๑ “เกษตรกร” ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะต้องมีความสัมพันธ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกรพ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องเป็นผู้ยากจนหรือยากไร้ หรือไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำหรือไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองเสมอไปหรือไม่นั้น เห็นว่า จากบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”^๒ จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนคำว่า “เกษตรกร” นั้นบทนิยามตามมาตรา ๔^๓ ได้แบ่งเกษตรกรออกเป็น ๒ ประเภทคือ

๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริง และได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก กล่าวคือ ใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้ กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็น

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่งหรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

เกษตรกรผู้ยากจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ ส.ป.ก.มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนิน”การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” (มาตรา ๖)^๔ และจากบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๕^๕ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการจัดที่ดินให้แก่”เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้น เกษตรกรประเภทที่ ๑ นี้จึงต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

๒) ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก อันได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรในประเภทที่ ๒ นี้ จะต้องเป็นผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรและบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๓^๖ได้กำหนดว่าบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพ ดังนั้น บุคคลประเภทที่ ๒ นี้ จึงต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองตามบทบัญญัติส่วนท้ายของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” และต้องเป็นผู้ยากจนหรือมิใช่ผู้มีอาชีพอื่นอันมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ๗

^๔ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๓ บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร

(๑) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

รายได้ตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในสาขาวิชาเกษตรกรรม

(๓) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีอาชีพอื่นอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

สำหรับเกษตรกรผู้ใดจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และในปัจจุบันได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๕ โดยได้กำหนดว่าเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินได้จะต้องยื่นคำร้องขอตามข้อ ๕ และจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามข้อ ๖ ซึ่งข้อ ๖ (๖)^๙ ได้กำหนดว่าจะต้อง “ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ” อันเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ข้อ ๒ การที่ ส.ป.ก.เข้าใจว่า การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๙ เป็นเรื่อง ที่ ส.ป.ก. จะจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ใดหรือไม่ก็ได้ตามแต่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสามเป็นการจัดให้แก่เกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้ว โดยเมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและปฏิบัติตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่^{๑๐} แล้ว กรณีเป็นบทบังคับ ซึ่ง ส.ป.ก.จะต้องจัดที่ดิน

^๙ ข้อ ๖ เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๕ ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๓๐

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า

ให้แก่เกษตรกรรายนั้น ความเข้าใจดังกล่าวจะถูกต้องหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๐ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร^{๑๑} ได้มีการอภิปรายถึงการแก้ปัญหาผู้ที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยการจัดที่ดินให้ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ก็ไม่มีที่ใดในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติหรือในรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรที่เพียงพอจะถือได้ว่ามีเจตนารมณ์จะจัดที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกที่ป่าสงวนโดยทั่ว ๆ ไป ทุกคนประกอบกับบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ วรรคสามก็มีได้แจ้งชัดเป็นเช่นนั้น หนึ่ง ในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ นั้น แม้อาจมีผู้อภิปรายในการประชุมร่างกฎหมายกันอย่างหนึ่ง แต่เมื่อตัวบทมิได้บัญญัติข้อความไว้เช่นนั้น การใช้กฎหมายก็จำต้องยึดถือตัวบทเป็นหลัก บทบัญญัติวรรคสามนี้จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติส่วนอื่นของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสามนี้ มิใช่บทบัญญัติการจัดที่ดินที่แยกออกเป็นเอกเทศ ทั้งนี้ จากความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม ที่ว่า “บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้ว เกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่ง เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ...” แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามวรรคสามนี้ก็คือ เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินในการจัดตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แล้วนั่นเอง เพียงแต่กรณีนี้เป็นเรื่องที่ผู้นั้นถือครอง “ที่ดินของรัฐ” อยู่แล้วเกิน ๕๐ ไร่ บทบัญญัตินี้เป็นเพียงบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับที่ดินส่วนที่จะขอมีเกินดังกล่าวเท่านั้น คุณสมบัติของ “เกษตรกร” จึงต้องเป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวมาในปัญหาข้อ ๑ กรณีจึงไม่ใช่ว่ามาตรา ๓๐ วรรคสาม เป็นบทบังคับให้ต้องจัดที่ดินให้เสมอไปดังที่ ส.ป.ก. เข้าใจ

หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๘ ถึง ครั้งที่ ๑๑ สมัยสามัญสมัยที่ ๔ พ.ศ.

ข้อ ๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตีความและวินิจฉัยระเบียบของตนว่า ข้อ ๖^{๑๒} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นเรื่องที่ใช้บังคับกับเกษตรกรทั่วไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ไม่อาจนำความในข้อ ๖ ดังกล่าวไปบังคับกับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่แล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคสามได้นั้น เห็นว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ มาตรการ และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๑๓} คณะกรรมการฯจึงมีอำนาจที่จะตีความและกำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติได้ แต่ถ้ามติความนั้นขัดต่อบทกฎหมายผลของการนั้นก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและต้องดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องต่อไป สำหรับการตีความว่าระเบียบฯ ดังกล่าวใช้กับการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ไม่ได้ นั้น เป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง เพราะคุณสมบัติของเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม จะต้องเป็นเช่นเดียวกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดในปัญหาข้อ ๒

ข้อ ๔ การจัดที่ดินให้แก่ “บุคคล” ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า^{๑๔} จะจัดให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรก็ได้ ใช่หรือไม่ นั้น เห็นว่า การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้านี้เป็นการจัด

^{๑๒} ข้อ ๖ เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๕ ได้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (๓) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (๔) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (๗) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

^{๑๓} มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔} มาตรา ๓๐ ฯลฯ

ฯลฯ

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อหรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ที่ดินให้แก่บุคคลใด ๆ ก็ได้ มิได้จำกัดเฉพาะเกษตรกร เพราะการจัดตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า เป็นการจัดให้เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน มิใช่การจัดให้เพื่อประกอบเกษตรกรรม ซึ่งในปัจจุบันกิจการดังว่านี้ได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่าต้องเป็นกิจการดังต่อไปนี้

๑. กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการดังนี้

๑.๑ กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

๑.๒ กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

๑.๓ กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

๑.๔ กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

๒. กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า เป็นเพียงการสนับสนุนให้แก่กิจการหลักคือการปฏิรูปที่ดินเกิดผลดียิ่งขึ้น ทั้งในแง่การจัดการที่ดิน การประกอบอาชีพของเกษตรกร กิจการที่สนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการเกษตรกรรม และการพัฒนาชุมชนเกษตรกร ซึ่งที่ดินที่จะนำมาจัดได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า นี้ จะต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัตินั้นต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๕ ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าฉบับ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือ พ.ศ.๒๕๓๒ และไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือโดยวิธีอื่นใด ได้แก่ผู้ใดหรือผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง นั้น เห็นว่า เรื่องที่ขอความเห็นนั้นเป็นเรื่องของการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คงไม่มุ่งหมายถึงการจัดที่ดินตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น และคงมุ่งหมายจะถามว่าการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่ง

ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มี
 อย่างไรบ้าง ซึ่งเห็นว่านอกจากการจัดให้แก่ “สถาบันเกษตรกร” ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง
 (๓)^๔ แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินต้องมีคุณสมบัติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในข้อ ๑ ข้อ
 ๒ และข้อ ๔ ข้างต้น

ข้อ ๖ หากปรากฏว่าผู้ได้รับการจัดที่ดินจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย รัฐจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่า
 ในกรณีเช่นนี้ การจัดให้ไปย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้อง
 เช่น การออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็เป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งโดยหลักทั่วไปใน
 กฎหมายปกครองนั้น ผู้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองในเรื่องใดย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไขหรือ
 ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงมี
 อำนาจที่จะเพิกถอนเอกสารนั้นเสียได้ เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะ
 ผู้รับไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเอกสารนั้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๘

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๓๗.๑/๑๓๒๖๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๗ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่าด้วย รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ ๔ ล้านไร่ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้า ถือครองทำกินอยู่ ให้ ส.ป.ก.นำไปปฏิรูปที่ดิน จากนโยบายรัฐบาลดังกล่าว กรมป่าไม้ได้รายงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนจำแนกเป็นเขตพื้นที่ป่าที่ เหมาะสมต่อการเกษตร และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ปัจจุบันมอบไปแล้วประมาณ ๔๔ ล้านไร่ ซึ่ง ส.ป.ก.ได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกาศพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วบางส่วน และบางส่วนอยู่ในระหว่างเร่งรัดดำเนินการแต่ เนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรและพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มี นโยบายให้กรมป่าไม้มอบให้ทั้งผืน ทำให้พื้นที่บางส่วนที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามระเบียบ และกฎหมาย (พื้นที่อนุญาตใช้ประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สวนป่า หมู่บ้านป่าไม้ พื้นที่ สทก.) และพื้นที่บางส่วนที่มีสภาพป่าอยู่ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ด้วย ซึ่งการมอบแต่ละครั้ง กรมป่าไม้ได้แจ้งให้ ส.ป.ก.ทราบด้วยว่าจะต้องดำเนินการให้ถูกต้อง ตามระเบียบ กฎหมาย นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และไม่เข้าดำเนินการในพื้นที่ที่มี สภาพป่า แต่อย่างไรก็ตามเมื่อ ส.ป.ก.ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดิน ส.ป.ก.ได้ประกาศคลุมทับพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามระเบียบ กฎหมาย และพื้นที่ ที่มีสภาพป่าด้วย ทำให้มีปัญหาว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปฏิรูปที่ดินประกาศคลุมทับทั้งหมดนั้น จะพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามนัยมาตรา ๒๖ (๔) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินหรือไม่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า กรณีพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติบางส่วนที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินคลุมทับแล้วกรมป่าไม้มี ความเห็นว่าไม่น่ามีผลทำให้ที่ดินนั้นพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติทันทีที่ทราบใดที่ ส.ป.ก.ไม่ เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่นั้น แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากจังหวัดท่องเที่ยวได้หาหรือ กรมป่าไม้ถึงปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเห็นควรหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ดังนี้

๑. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าไผ่ป่าหนึ่งแล้ว ต่อมาพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว (หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่นั้นไปก่อนแล้ว) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแปลงนั้นทันที หรือไม่ ประการใด

๒. ความว่า “... เมื่อ ส.ป.ก.จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ...” ข้อความที่ขีดเส้นใต้ หมายถึง เมื่อ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการสำรวจรังวัดและออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ในพื้นที่แปลงนั้นเรียบร้อยแล้วหรือหมายถึงเมื่อ ส.ป.ก.มีแผนงานที่จะสำรวจแปลงถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่แปลงนั้น หรือหมายถึง เมื่อ ส.ป.ก.กำลังดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่แปลงนั้น หรือมีความหมายครอบคลุมเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) แล้ว ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร (โซน เอ) ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้ก็ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ร่วมกันโดยไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใดแต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม(โซน บี) กรมป่าไม้ได้เร่งรัดส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบพื้นที่จริงในขณะส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเหตุให้กรมป่าไม้ไม่ได้กันพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันกับเอกชนหรือส่วนราชการ พื้นที่สวนป่าพื้นที่ที่มีสภาพป่า และพื้นที่กิจกรรมของกรมป่าไม้อื่น ๆ กรมป่าไม้เกรงว่าอาจมีปัญหในทางปฏิบัติหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นว่า ไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเองมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที ทั้งนี้แล้วแต่ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานและงบประมาณที่จะดำเนินการปฏิรูปในพื้นที่นั้นเมื่อใด

สำหรับปัญหาที่ ๑ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗

อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม โดยได้รับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการดังนี้

๑. การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น

๒. สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น

๓. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๖^๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่นั้น เพื่อนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและบทบัญญัติมาตรา ๒๖^๒ วรรคสอง แห่ง

^๑ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๒ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๖^๓ (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูป

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไป ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่า สงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่า ที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

^๓ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งบังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไป ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่า สงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่า ที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

^๔ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูป ที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรมไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็น ของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่ เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขต ก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขต เทศบาลและสุขาภิบาล

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ก็บัญญัติว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้วมาตรา ๒๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจจริงวัด ปักหลัก หรือขุดร่องแนวและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้

จากข้อเท็จจริงและบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป

สำหรับปัญหาที่ ๒ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า ความหมายของความว่า “...เมื่อ สปก.จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมายเพียงว่า เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงาน

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๕ มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดินตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจจริงวัดได้เท่าที่จำเป็นทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

พร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
ดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์
ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๘/๑๔๖๑๖ ลงวันที่ แก้วไข ปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหารซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งได้ใช้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามความเห็นมาประกอบการพิจารณาปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหาร กล่าวคือ

๑. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒)^๑ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๒ เห็นว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเช่น หวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

๓. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๓๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ตอบกรมป่าไม้ เพื่ออธิบายบันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายตามข้อ ๒. ได้กล่าวว่า ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ โดยเฉพาะย่อมเป็นที่ราชพัสดุโดยสภาพตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้ว่าทบวงการเมืองจะยังไม่ได้เข้าใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ก็ตาม คำว่า “มีการใช้” หรือ “เข้าใช้” ตามบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง

^๑ บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารเฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)(เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔)

^๒ บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

กฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายถึงการได้ใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วเท่านั้น อันจะทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพมาเป็นที่ราชพัสดุประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า จากความเห็นทั้งสามยังไม่กระจ่างชัดว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ราชพัสดุจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๑๒๑๑/๘๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ได้พิจารณาเห็นว่า แนวทางในการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการยังไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)^๓ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่จะถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าต่อไป และไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)^๔ ที่ตอบข้อหารือกระทรวงการคลังที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งซ่อน (ท่าฉัตรไชย) อำเภอลำลูกเกด จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เพื่อประโยชน์ราชการทำเรือดัดต่อระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเรือเพียง ๒๐ ไร่ ส่วนราชการอื่นใช้ประโยชน์ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือแม้ราษฎรจะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตั้งแต่เมื่อใดและจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราษฎรใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ และที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวยังเป็นที่ดินหวงห้ามซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ในการนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า ถ้าที่ดินที่หวงห้ามไว้แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าถือได้ว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็จะทำให้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรได้อันจะเป็นผลเสียแก่ราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหารือมาแล้ว มีความเห็นดังนี้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอลำลูกเกด จังหวัดภูเก็ต) (เรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗)

๑. ความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๓๔ กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามที่หวงห้ามแล้วจึงจะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า แนวความเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่การสงวนหรือหวงห้ามเป็นเพียงการแสดงเจตนาว่าจะใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งจำนวนที่ดินที่ประกาศสงวนหรือหวงห้ามอาจเกินความจำเป็นที่ต้องใช้จริงอีกด้วย ดังนั้น ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ยังมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม

๒. ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗ กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ มิได้ขัดแย้งกัน แต่อย่างใด กล่าวคือ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เป็นกรณีซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่าที่ดินในบริเวณที่ได้ประกาศหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อกันระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าปรากฏว่ามีประชาชนเข้าไปใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจที่ดินบริเวณที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จะทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นหรือไม่ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่มีประเด็นที่พิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ พิจารณาแต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าประเด็นปัญหาตามข้อหาหรือทั้งสองเรื่องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อระบบการ

^๕ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จัดการทรัพย์สินของรัฐ จึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๔)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคือ สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งความในมาตรา ๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัด

^๖ ข้อ ๑๔ เลขวิธีการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^๗ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ว่า ที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้จะต้องเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ จะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าการหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา ๔^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธรูปท่าบลดงขุนเอยล อำเภอนองโตน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๘ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใดทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้วมิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้ามเปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทันทิ ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินที่หวงห้ามไว้ ก็ยังไม่ถือ

^๕ มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

ว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม นั้นแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา ๓^๙ และ มาตรา ๖๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ข้อ ๘^{๑๑} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และข้อ ๑๔ (๔)^{๑๒} ของกฎกระทรวง

^๙ มาตรา ๓ คดีความที่ดินในตำบลใดๆ ทัวพระราชอาณาเขตที่วิวาทกันในเวลาที่จะรับโฉนดแผนที่นั้นให้จัดการดังนี้

(๑) ให้กระทรวงเกษตรธิการจัดข้าหลวงไปไต่สวน ว่าผู้ใดควรจะได้รับโฉนดแผนที่ใหม่ วิธีที่จะแจกโฉนดให้แก่ใครนั้นให้กระทำโดยวิธีเช่นนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. ที่ดินแห่งใดยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และไม่มีหนังสือตราแดงตราจองแต่เดิมมา แต่ผู้ใดจะขอโฉนดแผนที่เป็นเจ้าของ ก็ให้ข้าหลวงเกษตรแจ้งความแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบ ผู้ว่าราชการเมืองจะได้นำกำหนดเขตว่าจะให้จองได้เพียงกี่ไร่

ค. ที่ดินแห่งใดที่สงสัยว่าเป็นที่หลวงหวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยังเจ้าเมืองกรมการเจ้าหน้าที่ให้ทราบ เพื่อที่จะได้จัดการให้รู้แน่ว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามจริงหรือไม่ จะได้จัดการไปตามระเบียบที่ได้ทำมา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ๆ รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้หนึ่งจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าความปรากฏว่าผู้หนึ่งจองที่มากเกินไปเกินกำลังที่ดินสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้หนึ่งจองแต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหยียบย่ำเป็นสำคัญ

^{๑๑} ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

^{๑๒} ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรจึงไม่สามารถทำได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใดจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมีใช้สงวนหรือหวงห้ามทิ้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ” โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงยืนยันความเห็นเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ใน พ.ศ.๒๕๓๔ และเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือที่ คค ๐๕๐๕/๐๐๕๕๘๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และชายหาดของทะเลตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น เนื่องจากการตรวจสอบของกรมเจ้าท่าในปัจจุบันพบว่า แหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวหลายพื้นที่มีระดับน้ำแห้งลง ซึ่งเกิดจากการตื้นเขินเองตามธรรมชาติก็ดี หรือเกิดจากการที่มนุษย์ไปสร้างเขื่อนกั้นน้ำไว้ก็ดี ทำให้เกิดมีพื้นดินริมแหล่งน้ำที่น้ำท่วมไม่ถึงในหลายพื้นที่ สภาพที่ดินที่เกิดขึ้นนี้มีไช่ตุงออก เพราะมิได้อยู่ในระดับเดียวกันกับแนวฝั่งเดิม แต่ลาดระดับลงมา บางแห่งสูงชันมาก บางแห่งก็ลาดระดับลงมาไม่มากนัก นอกจากนี้ยังมีที่ดินที่อยู่เหนือชายหาดของทะเลซึ่งอยู่นอกแนวกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน การที่สภาพพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดขึ้นเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าว กรมเจ้าท่า จึงขอปรึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. กรณีแหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติเกิดที่ดินริมแหล่งน้ำที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป นั้น

๑.๑ ที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าอีกหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความว่ากรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่อยู่เพียงแค่จุดที่น้ำขึ้นสูงสุดเท่านั้น เหนือขึ้นไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น (ตามบันทึกเรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมาย : การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดรุกล้ำที่ชายตลิ่งของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยจะอยู่ในขอบเขตการรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่) และหากที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาแทนระหว่างกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือหน่วยงานอื่น และการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมเจ้าท่าไปยังหน่วยงานอื่นจักต้องมีการดำเนินการทางกฎหมายอย่างไร หรือไม่

๑.๒ เมื่อเอกชนประสงค์จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในที่ดินดังกล่าว จักต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ

ไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่ และการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดลงในที่ดินดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาต เป็นความผิดตามมาตรา ๑๑๘ หรือไม่ในกรณีได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงนั้นตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ และในกรณีนี้ หากเจ้าท่าไม่มีอำนาจอนุญาต หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตแทน

๑.๓ ในปัจจุบันการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินเอกชนซึ่งอยู่ติดแหล่งน้ำสาธารณะเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่า สำหรับกรณีที่แหล่งน้ำสาธารณะแห้งลงและเกิดมีที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงคั่นอยู่ระหว่างที่ดินของเอกชนกับแหล่งน้ำสาธารณะเช่นนี้กรมเจ้าท่าจะยังคงมีอำนาจระวางชี้และรับรองแนวเขตอยู่หรือไม่ หากมีจะชี้ที่จุดใดระหว่างจุดที่น้ำเคยขึ้นสูงสุดในอดีตกับจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบัน

๒. สำหรับกรณีแหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้น เนื่องจากมนุษย์ไปสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขึ้น ทำให้เกิดที่ดินริมแหล่งน้ำ ซึ่งหากปล่อยน้ำมาน้ำก็จะท่วมถึงที่ดินริมแหล่งน้ำนี้ หากปิดกั้นเขื่อนน้ำก็จะไม่ท่วมที่ดินริมแหล่งน้ำนั้น หากคำถามเป็นไปเช่นเดียวกับข้อ ๑.๑, ๑.๒ และ ๑.๓ คำตอบจะเป็นประการใด

๓. ขายขาดของทะเลที่เจ้าท่ามีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ มีขอบเขตเพียงใดและการระวางชี้แนวเขตขายขาดของทะเลจะชี้ที่จุดใด ในกรณีที่มิที่ดินที่มีไซ้ของเอกชนคั่นอยู่ระหว่างจุดที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวเขตที่ดินของเอกชน ที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในที่ดินดังกล่าว จักต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ หรือไม่ และหากที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของเจ้าท่ากับหน่วยงานอื่น จะนำหลักเกณฑ์ใดเป็นตัวแบ่งเขตความรับผิดชอบระหว่างเจ้าท่ากับหน่วยงานอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมเจ้าท่า กรมการปกครอง และกรมที่ดินแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ข้อหารือประการที่หนึ่ง ที่ว่า กรณีที่แหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามธรรมชาติ ทำให้เกิดที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป ที่ดินดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าอีกหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า^๑

^๑ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เรื่อง การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำ"ที่ชายตลิ่ง" ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย จะอยู่ในขอบเขตความ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ บริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่น้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่น้ำลงและการแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กับหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่น ต้องยึดถือจุดแบ่งเขตระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือ “ที่ชายตลิ่ง” ขึ้นไป โดยในส่วนของ “ที่ชายตลิ่ง” นั้น อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ซึ่งได้มีคำพิพากษากฎีกาวางหลักไว้แล้วว่า “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔^๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น หมายถึงที่ดินซึ่งตามปกติ น้ำขึ้นถึง^๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ก็ได้เคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า^๕ ตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘^๖ และมาตรา ๑๒๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือใน

รับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่ ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๓๕๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

^๓ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๔ คำพิพากษากฎีกา ที่ ๔๕๑/๒๔๙๖, ที่ ๑๑๖๖-๑๑๖๗/๒๔๙๗, ที่ ๒๑๙๗/๒๕๑๕, ที่ ๕๒๗-๕๓๐/๒๕๒๐ และ ที่ ๑๘๔๒/๒๕๒๒

^๕ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)เรื่อง การระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๘๐๑/๕๙๓๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๘๐๑/๒๖๐๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๑๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำ

น่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หากมีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาและถูกบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว นอกจากนี้ กรมเจ้าท่ายังมีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอก และให้อนุญาตในการขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทยอีกด้วย ดังนั้น การระวางชี้แนวเขตแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบโดยทั่วไปที่ใช้เป็นทางสัญจรของประชาชน จึงอยู่ในอำนาจของกรมเจ้าท่า

ต่อมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ อีกครั้งหนึ่ง เป็นสามวรรค โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับความในวรรคหนึ่งคงมีหลักการเช่นเดียวกับวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑๗ เดิม คือ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย โดยได้มีการเพิ่มการห้ามปลูกสร้างในบริเวณบนชายหาดของทะเลดังกล่าวขึ้นมาใหม่เท่านั้น ส่วนวรรคสองและวรรคสามเป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้างตามวรรคหนึ่ง ดังนั้น การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ

นั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ในการนี้ ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

^๗ มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

^๘ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

กฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘)ได้เคยวินิจฉัยไว้ดังกล่าวมาข้างต้นประกอบกับ มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ จะเห็นได้ว่า ขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าเริ่มต้นจาก “ที่ชายตลิ่ง”ออกไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะส่วน ความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่นเริ่มต้นจากที่ดินที่อยู่เหนือที่ชายตลิ่งขึ้นไป

สำหรับที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปเนื่องจากแหล่งน้ำ สาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามธรรมชาติ นั้น ย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” จึงไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^๙ ดังกล่าวอีก ต่อไป การจะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงบนที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องขอ อนุญาต เสียค่าตอบแทน หรือถือเป็นความผิดตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๗ ทวิ^{๑๐} และมาตรา ๑๑๘^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะไม่ถือเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ต้องเสีย ค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสอง เท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไป ตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้ หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

^{๑๑} มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูก สร้างอาคาร

หรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของ อาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่า

ตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ที่ดินนั้นจากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๘^{๓๓} วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ตราบนั้น และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ และมาตรา ๖๒^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และโดยที่การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมเจ้าท่าไปยังนายอำเภอนั้นเป็นไปโดยผลของกฎหมาย จึงไม่ต้องดำเนินการในทางกฎหมายอย่างใดอีก

สำหรับปัญหาว่าการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานใด นั้น เมื่อนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวข้างต้น การที่จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างลงในที่ดินดังกล่าวก็ย่อมต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ามีส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง

^{๓๓} มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้น

ได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๔} มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^{๓๕} มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

ล่องล้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ หรือใต้น้ำของแหล่งน้ำสาธารณะก็ต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตาม มาตรา ๑๑๗^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน้ำไทยฯด้วย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนที่อยู่ติดกับ แหล่งน้ำสาธารณะ นั้น เมื่อได้พิจารณาตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) ได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าขอบเขต ความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าจำกัดอยู่แต่เฉพาะบริเวณที่ชายตลิ่งเท่านั้น อำนาจของกรมเจ้าท่าในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนจึงต้องถือตามจุดที่น้ำขึ้น สูงสุดในปัจจุบัน สำหรับการระวางชี้และรับรองแนวเขตในที่ดินส่วนที่อยู่เหนือขึ้นไป หากปรากฏ ว่าที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็อยู่ในความ รับผิดชอบของนายอำเภอตั้งที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น

๒. ข้อหาหรือประการที่สอง ที่ว่า ที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่เกิดจากการที่แหล่ง น้ำสาธารณะนั้นตื้นเขินเนื่องจากมนุษย์สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขึ้นจะถือว่าที่ดินนั้นอยู่ในขอบเขต อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าหรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรม เจ้าท่าว่า สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ตามปกติแล้วน้ำจะท่วมไม่ถึงที่ดินดังกล่าวแม้ว่าจะได้มีการ ปลอยน้ำจากเขื่อนตามปกติ เว้นแต่จะมีการปล่อยน้ำจากเขื่อนมากกว่าปกติในกรณีที่น้ำหลาก เนื่องจากฝนตกหนักทำให้ต้องระบายน้ำออกจากเขื่อนตลอดเวลาเท่านั้น กรณีจึงมีผลเป็น เช่นเดียวกับที่ดินตามข้อหาหรือประการที่หนึ่ง

๓. ข้อหาหรือประการที่สาม ที่ว่า “ชายหาดของทะเล” ที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษาตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระ พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย(ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีขอบเขตเพียงใด นั้น เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้คำอธิบายหรือให้คำ จำกัดความของคำว่า “ชายหาดของทะเล” ไว้การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นชายหาดของทะเล หรือไม่ ก็คงต้องพิจารณาจากสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าที่ดินส่วนนั้นยังมีสภาพเป็น ชายหาดอยู่หรือไม่ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ตามปกติน้ำทะเลขึ้นถึงหรือน้ำทะเลขึ้นไม่ถึงก็ได้

ส่วนปัญหาที่ว่า หากมีที่ดินที่มีไซของเอกชนคั่นอยู่ระหว่างจุดที่น้ำทะเลขึ้น สูงสุดกับแนวเขตที่ดินของเอกชน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด นั้นถ้า ข้อเท็จจริงเป็นที่เห็นได้ชัดว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ชายหาดของทะเล” แล้ว ที่ดินนี้ก็จะอยู่ใน ความดูแลรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าว และการจะดำเนินการปลูกสร้าง อาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในที่ดินนี้จึงอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการ เดินเรือในน่านน้ำไทยฯ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินนี้ไม่มีสภาพเป็น “ชายหาดของทะเล” ที่ดินนี้จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินว่าจะ

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดตามมาตรา ๑๓๐๔^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘^{๑๘} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ที่ดินดังกล่าวก็เป็น “ที่ราชพัสดุ” และอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วแต่กรณี

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๒๓๑๘๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมการปกครองได้รับข้อหารือของจังหวัดสมุทรปราการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกรณีเกิดองค์การบริหารส่วนตำบลภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติจึงขอหารือว่า

๑. กรณีรัฐมนตรียังไม่ประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจะยังคงเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ต่อไปหรือไม่

๒. กรณีรัฐมนตรีได้ประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่ปลูกสร้างในเขตพื้นที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยให้หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ฯลฯ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา ซึ่งรวมเรียกว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นจะเข้ามามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติ^๑ และเมื่อมีประกาศเช่นนั้นแล้ว หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะเป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น”ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ^๑ ทั้งนี้ ตามบทนิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” และ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล แม้ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^๒ ก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษแล้วว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” ที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมอาคารหมายถึงแต่เฉพาะ “เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา” เท่านั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นไม่อยู่ในฐานะ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และตราบไต่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ประกาศกำหนดเช่นนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะยังไม่มีฐานะเป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังไม่

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(๒) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๓ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

เป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงยังคงเป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป จนกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ประกาศกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ยังไม่มีผลใช้บังคับตลอดทุกท้องที่ จะใช้บังคับในท้องที่ใดจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในท้องที่นั้นอีกชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๒^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในท้องที่ใดแล้ว การใช้บังคับก็จะมีผลอยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกานั้น ดังนั้น ในท้องที่ที่ได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้ว หากรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่นั้นเป็น “ราชการส่วนท้องถิ่น” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ก็ไม่ต้องดำเนินการอย่างใดตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีก สำหรับในเขตจังหวัดสมุทรปราการนั้นได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เต็มทั้งจังหวัดแล้วตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางจังหวัด พ.ศ.๒๕๓๔ ดังนั้น ในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการหากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในภายหลัง ก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นขึ้นใหม่อีกแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๘

^๓ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้

บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๓ ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่จังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) จังหวัดชลบุรี

(๒) จังหวัดนนทบุรี

(๓) จังหวัดปทุมธานี

(๔) จังหวัดสมุทรปราการ

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๕/๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การออกประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก ๐๒๐๑/๙๕๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยบริษัทปราชญ์บุรินทร์ตั้ง จำกัด ได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมว่าเขตประทานบัตรที่ บริษัทฯ ได้รับโอนจากนายโฆสิต โฆสิตพัฒนา ผู้ถือประทานบัตร ที่ ๑๙๑๔๔/๑๔๗๒๐ เหมือน หินปูน เพื่อทำปูนขาวสำหรับอุตสาหกรรมฟอกหนังหรืออุตสาหกรรมน้ำตาลที่เขาจำปา ตำบล หหนองตาแต้ม อำเภอปราชญ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ ๗๐ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา ไม่ ถูกต้อง เนื่องจากประทานบัตรดังกล่าวในขณะที่นายโฆสิต โฆสิตพัฒนา ยื่นคำขอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น นายโฆสิต โฆสิตพัฒนา ได้ยื่นคำขอไว้มีเนื้อที่ ๓๐๐ ไร่ ซึ่งคลุมภูเขาจำปาทั้งลูก แต่เจ้าหน้าที่รังวัดของสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้รังวัดโดยอ้างว่าได้หัก เนื้อที่ที่ทับที่ของผู้ยื่นนอกแล้วมีเนื้อที่เหลือออกประทานบัตรได้เพียง ๗๐ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตาราง วา เท่านั้นนายโฆสิต โฆสิตพัฒนา จึงยอมรับเอาเนื้อที่นั้น แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในขณะที่ นายโฆสิต โฆสิตพัฒนา กำลังดำเนินเรื่องเพื่อออกประทานบัตรอยู่นั้น ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิลา ปราชญ์ ได้ยื่นคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ เนื้อที่ ๕๘๕ ไร่ ในบริเวณเขาจำปาที่นายโฆสิต โฆสิตพัฒนา เคยยื่นคำขอประทานบัตรไว้และถูกรังวัดตัดออก และต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ห้าง หุ้นส่วนจำกัด ศิลาปราชญ์ ได้ยื่นคำขอประทานบัตรในเขตคำขออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่นั้น เนื้อที่ ๘๘ ไร่ ๓ งาน ๔๓ ตารางวา บริษัทฯ พิจารณาเห็นว่า พื้นที่ในบริเวณเขาจำปาซึ่งอยู่ ภายในเขตคำขอประทานบัตรจำนวน ๓๐๐ ไร่ของนายโฆสิต โฆสิตพัฒนา หากไม่ทับที่ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลอื่น พื้นที่นั้นควรเป็นสิทธิโดย ชอบธรรมที่นายโฆสิต โฆสิตพัฒนา จะได้รับอนุญาตประทานบัตร บุคคลอื่นที่ขอภายหลังไม่ ควรได้รับสิทธิแต่อย่างใด บริษัทฯ จึงร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้ง คณะกรรมการจากส่วนราชการอื่นทำการรังวัดตรวจสอบเขตพื้นที่คำขอประทานบัตรบริเวณ ภูเขาจำปาใหม่ หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าพื้นที่ของเขาจำปาที่อยู่ในเขตคำขอประทานบัตร ของนายโฆสิต โฆสิตพัฒนามีที่ว่างเหลืออยู่ ให้บริษัทฯ มีสิทธิยื่นคำขอประทานบัตรในที่ว่างนั้น แทนนายโฆสิตโฆสิตพัฒนา และในระหว่างการตรวจสอบขอให้ระงับการพิจารณาคำขอ ประทานบัตรของห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิลาปราชญ์ ไว้ก่อน

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า การรังวัดคำขอประทานบัตรตาม มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่กรณีนี้เป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วน

ราชการอื่น ซึ่งไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ จึงมีปัญหาวouldจะกระทำได้เพียงใด นอกจากนั้นการให้บุคคลอื่นขอประทานบัตรแทนในพื้นที่ของผู้ขอเดิม และการระงับการพิจารณาคำขอประทานบัตรที่ผู้ขอได้ดำเนินการโดยถูกต้องแล้วเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ หากมิได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ ฉะนั้น จึงขอหารือว่า

๑. กระทรวงอุตสาหกรรม จะแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นทำการรังวัดสอบเขตคำขอประทานบัตรได้หรือไม่ หากแต่งตั้งได้ผลของการรังวัดโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะนำมาใช้ออกประทานบัตรได้หรือไม่ เพียงใด

๒. รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะนำพื้นที่คำขอประทานบัตรในที่ดินของรัฐ ที่บุคคลหนึ่งขอไว้ไปให้ผู้อื่นที่เห็นสมควรขอประทานบัตรแทนได้หรือไม่ เพียงใด

๓. ในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรได้ดำเนินการคำขอโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและพร้อมที่จะออกเป็นประทานบัตรแล้ว หากมีการร้องเรียนหรือร้องคัดค้านเกี่ยวกับคำขอประทานบัตรดังกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะระงับการอนุญาตประทานบัตรไว้ได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทรัพยากรธรณี) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการรังวัดพื้นที่คำขอประทานบัตรของนายโฆษิตฯ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๒ นั้นเจ้าหน้าที่รังวัดของสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้แจ้งให้นายโฆษิตฯ ทราบว่าพื้นที่ภูเขาทั้งลูกมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๘๐ ไร่ โดยให้ยกเว้นพื้นที่ ๕ ไร่ ของนายวิทยา วิสสุทวิวัฒนศักดิ์ ซึ่งทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงขอประทานบัตรได้เพียง ๗๕ ไร่ ๑ งาน ๖๒ ตารางวา หลังจากให้นายโฆษิตฯ รับทราบแล้ว สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงได้ส่งคำขอประทานบัตรของนายโฆษิตฯ ไปติดประกาศไว้ที่อำเภอปราณบุรี เมื่อครบกำหนดแล้วไม่มีผู้ใดโต้แย้ง สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงได้รับคำขอประทานบัตรไว้ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๒ ต่อมาในเดือนมีนาคม ๒๕๓๕ นายวิทยาและนางนันทวัน วิสสุทวิวัฒนศักดิ์ ได้ร้องเรียนว่าแนวเขตคำขอประทานบัตรของนายโฆษิตฯ ได้รูล้ำเข้าไปในเขตที่ดิน น.ส. ๓ ก. ซึ่งบุคคลทั้งสองชื่อมาจากเจ้าของเดิม สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จึงได้มีหนังสือขอให้ นายโฆษิตฯ นำเจ้าหน้าที่รังวัดตัดเนื้อที่ส่วนที่ทับที่ดิน น.ส. ๓ ก. ออกจากเนื้อที่คำขอประทานบัตร มิฉะนั้นจะยกเลิกคำขอประทานบัตรดังกล่าว นายโฆษิตฯ จึงต้องยินยอมตัดพื้นที่ส่วนที่ทับ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกจากพื้นที่ที่ขอประทานบัตร หลังจากนั้นนายโฆษิตฯ จึงได้รับประทานบัตรเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๖ ต่อมา นายโฆษิตฯ ได้รวมก่อตั้งบริษัทปราณบุรีเทรดดิ้ง จำกัด และโอนประทานบัตรดังกล่าวรวมทั้ง

สิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่บริษัทปรางมูรีเทรดดิ้ง จำกัด และต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิลา
ปรางมู ได้ยื่นคำขอประทานบัตรในพื้นที่บริเวณเขาจำปา เนื้อที่ ๘๘ ไร่ ๓ งาน ๔๓ ตารางวา
ตามคำขอประทานบัตรลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๗ บริษัทปรางมูรีเทรดดิ้ง จำกัด ได้ยื่นข้อ
โต้แย้งการขอประทานบัตรของห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิลาปรางมู ไปยังสำนักงานทรัพยากรธรณี
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อำเภอปรางมูรี และผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๑๑
พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยที่บริษัทฯ เห็นว่าสิทธิอันชอบธรรมในแนวเขตประทานบัตรที่ดินได้รับ
โอนมาจากนายโมษิตฯ เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๒ ในขณะที่นายโมษิตฯ ยื่นคำขอประทาน
บัตรหากพื้นที่ดังกล่าวไม่ทับที่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคล
อื่น พื้นที่นั้นควรเป็นสิทธิโดยชอบธรรมที่นายโมษิตฯ จะได้รับอนุญาตประทานบัตร บุคคลอื่นที่
ขอภายหลังไม่ควรได้รับสิทธิแต่อย่างใด จึงได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงอุตสาหกรรม

เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับได้พิจารณาพระราชบัญญัติแร่
พ.ศ.๒๕๑๐ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีความเห็นดังนี้

ข้อหาหรือประการที่หนึ่งที่ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมจะแต่งตั้งข้าราชการหรือ
เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นทำการรังวัดสอบเขตคำขอประทานบัตรได้หรือไม่หากแต่งตั้งได้
ผลของการรังวัดโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะนำมาใช้ออกประทานบัตรได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็น
ว่า นิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้
บัญญัติให้หมายความว่า “ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้
ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จึงเห็นได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ฯ มีอยู่
สองประเภท กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ และประเภทที่สอง เจ้า
พนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรี
แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้กฎหมายได้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง เพื่อให้
รัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จากเจ้าพนักงานอื่นเพื่อให้การปฏิบัติงานตาม
พระราชบัญญัติแร่ฯ ดำเนินไปโดยเหมาะสมได้ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
พิจารณาเห็นสมควรที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการอื่นซึ่งเป็นข้าราชการเพื่อทำการรังวัด
สอบเขตคำขอประทานบัตร ก็ย่อมกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗^๒ แห่ง

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่และเจ้าพนักงานซึ่ง
รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้
และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๖ และเมื่อได้แต่งตั้งแล้วต้องถือว่าผู้ได้รับแต่งตั้งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการรวมทั้งอำนาจในการรังวัดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการออกประทานบัตรตามมาตรา ๔๗ ด้วย ดังนั้น ผลของการรังวัดโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงสามารถนำมาใช้ในการออกประทานบัตรได้

อย่างไรก็ตาม โดยที่อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ฯ มีอยู่หลายประการตามที่พระราชบัญญัติแร่ฯ ได้บัญญัติไว้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งเจ้าพนักงานจากส่วนราชการอื่นทำการรังวัดสอบเขตคำขอประทานบัตรแล้ว ก็สมควรที่จะระบุหน้าที่และขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนด้วย

ข้อหรือประการที่สองที่ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะนำพื้นที่คำขอประทานบัตรในที่ดินของรัฐที่บุคคลหนึ่งขอไว้ไปให้ผู้อื่นที่เห็นสมควรขอประทานบัตรแทนได้หรือไม่เพียงใดนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกประทานบัตรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓^๓ มาตรา ๔๔^๔ และมาตรา ๕๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๖ และมาตรา ๔๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า การออกประทานบัตรนั้นจะต้องมีการยื่นคำขอประทานบัตรต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ และการออกประทานบัตรให้แก่ใครหรือไม่ อย่างไรนั้น บทบัญญัติข้างต้นบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีที่จะพิจารณาออกประทานบัตรตามเหตุผลโดยพิจารณาจากคำขอที่ยื่นมาโดยถูกต้องและพิจารณาถึงสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการพึงได้รับ หากมีบุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิดีกว่าผู้ยื่นคำขอ ก็ชอบที่จะโต้แย้งเสียภายในระยะเวลาสี่สิบวันตามมาตรา ๔๔ ซึ่งในกรณีที่ข้อโต้แย้งฟังขึ้น รัฐมนตรีก็ได้แต่จะปฏิเสธไม่ออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอ แต่จะออกประทานบัตรให้ผู้

^๓ มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้น

แต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร

^๔ มาตรา ๔๔ เมื่อได้กำหนดเขตแล้ว ให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอ โดยปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ และที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ซึ่งขอประทานบัตรแห่งหนึ่งฉบับ เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งภายในสี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ที่จะได้ดำเนินการสำหรับคำขอนั้นต่อไป

^๕ มาตรา ๕๔ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๔๔ ผู้ใดประสงค์จะขอประทานบัตร ให้ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ พร้อมด้วยหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่หรือมีแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองอยู่ในเขตคำขอนั้น และผู้ยื่นคำขอจะเสนอให้ผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐในกรณีที่ได้รับประทานบัตรตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

โต้แย้งโดยผู้โต้แย้งมิได้ยื่นคำขอมิได้ หากผู้โต้แย้งประสงค์จะได้ประทานบัตรในพื้นที่ดังกล่าวก็ต้องไปยื่นคำขอตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป สำหรับกรณีข้อเท็จจริงของปัญหาที่หาหรือมานี้เมื่อได้ความว่าคำขอประทานบัตรของนายโฆษิตฯ ได้รับการออกประทานบัตรไปแล้ว โดยถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมาย กรณีการยื่นคำขอของนายโฆษิตฯ เป็นอันจบสิ้นกระบวนการแล้ว เมื่อต่อมาได้มีการพิจารณาคำขอประทานบัตรของห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิลาปรานในภายหลัง และบริษัทปรานบุรีเทรดดิ้ง จำกัด ในฐานะผู้รับโอนสิทธิของนายโฆษิตฯ ได้โต้แย้งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเบื้องต้นและรัฐมนตรีผู้มีอำนาจออกประทานบัตรที่จะสอบสวนว่าข้อโต้แย้งนั้นมีมูลอันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากมีมูลอันเป็นผลให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรซึ่งถูกโต้แย้งไม่มีสิทธิได้รับประทานบัตร รัฐมนตรีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่ออกประทานบัตรให้ แต่จะอาศัยเหตุดังกล่าวไปออกประทานบัตรให้ผู้โต้แย้งไม่ได้ หากผู้โต้แย้งประสงค์จะได้รับประทานบัตรสำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหา ก็ชอบที่จะไปยื่นคำขอตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

ข้อหาหรือประการที่สามที่ว่า ในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรได้ดำเนินการยื่นคำขอ โดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและพร้อมที่จะออกประทานบัตรแล้ว หากมีการร้องเรียนหรือร้องคัดค้านเกี่ยวกับคำขอประทานบัตรดังกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะระงับการอนุญาตประทานบัตรไว้ได้เพียงใดหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๕๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า การออกประทานบัตรนั้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีที่จะพิจารณา และในการออกประทานบัตรนั้น รัฐมนตรีย่อมต้องกระทำเพื่อให้เกิดเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และในกรณีที่มีการยื่นข้อโต้แย้งไว้โดยชอบ รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้แจ้งชัดในข้อโต้แย้งนั้น เพื่อให้ทราบถึงสิทธิในพื้นที่ที่ขอรับประทานบัตรว่าผู้ขอมีสิทธิโดยสมบูรณ์หรือไม่ หรือมีบุคคลอื่นใดมีสิทธิดีกว่าหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเห็นสมควรต้องชะลอการออกประทานบัตรไว้ก่อนเพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณานั้น รัฐมนตรีย่อมกระทำได้ตามที่เห็นสมควร

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตว่า ข้อเท็จจริงตามเอกสารของทางราชการและตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทรัพยากรธรณี) ปรากฏว่า ในการดำเนินการตามคำขอของนายโฆษิตฯ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น เจ้าพนักงานได้ไปดำเนินการสำรวจแล้วไม่ปรากฏว่าในพื้นที่ที่สำรวจมีที่ดินของบุคคลใดอยู่ในบริเวณนั้น และเมื่อได้ปิดประกาศไว้ที่อำเภอปรานบุรีก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้โต้แย้ง กรณีจึงน่าจะเชื่อว่าที่ดินนั้นมีได้มีใครมีสิทธิครอบครองมาก่อนจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ไปรังวัด แต่ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๓๕ เมื่อจะออกประทานบัตรให้แก่นายโฆษิตฯ กลับปรากฏว่ามีผู้โต้แย้งว่าในพื้นที่ดังกล่าวมีพื้นที่ที่บุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองโดยมี น.ส.๓ ก. เป็นหลักฐานรวมอยู่ด้วย แต่ น.ส.๓ ก. ดังกล่าวทางราชการได้ออกให้ประมาณปี พ.ศ.

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

๒๕๓๓ ดังนั้น กรมทรัพยากรธรณีจึงสมควรประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการออก น.ส.๓ ก. ดังกล่าวต่อไป

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๘

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การก่อสร้างทางพิเศษสายบางนา-บางพลี-บางปะกง โดยการทางพิเศษ
แห่งประเทศไทย บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ สายบางนา-บางปะกง
ที่กรมทางหลวงควบคุมดูแล

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๑๐.๖/๓๔๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ที่ มท. ๕๕๐๕/๒๐๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๓๓ ขอให้กรมทางหลวงพิจารณาความเป็นไปได้ในการใช้พื้นที่บริเวณเกาะกลางถนนสายบางนา-บางปะกง ทำการก่อสร้างทางด่วนและกรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๑๐/๑๔๒๖๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๓ แจ้งว่าไม่ขัดข้องที่จะอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการสร้างทางยกระดับภายในเขตทางของทางสายบางนา-บางปะกง ได้ แต่เนื่องจากกรมทางหลวงมีโครงการที่จะขยายและปรับปรุงถนนสายบางนา-ตราด ให้เต็มรูปแบบในอนาคตอันใกล้นี้ ดังนั้นการทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่กรมทางหลวงจะดำเนินการปรับปรุงเต็มรูปแบบคือต้องไม่เกินปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ต่อมาคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้เสนอเรื่องถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีขออนุมัติให้การทางพิเศษฯ ดำเนินโครงการทางด่วนสายบางนา-ชลบุรี โดยมีหลักเกณฑ์ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการฯ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ และลงมติว่า

๑. เห็นชอบในหลักการโครงการทางด่วน สายบางนา-บางพลี-บางปะกงในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (TURNKEY) โดยรัฐบาลเป็นผู้รับภาระค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดของโครงการ และจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามเงื่อนไขสัญญาแบบ TURNKEY ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดทำข้อมูล และรายละเอียดเพิ่มเติมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้แล้วการทางพิเศษควรพิจารณาทบทวนแผนการจัดสร้างทางด่วนทั้งระบบและควรจัดลำดับความสำคัญ โดยให้ความสำคัญกับการก่อสร้างทางด่วนในเขตกรุงเทพมหานครมากกว่าการเชื่อมโยงระหว่างในเขตกรุงเทพมหานครกับนอกเขตกรุงเทพมหานคร โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมทางหลวง คณะรัฐมนตรีลงมติว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรประสานและหารือกับกรมทางหลวงเกี่ยวกับปัญหาทางด้านเทคนิคและอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้การก่อสร้างทางด่วนดังกล่าวมีผลกระทบน้อยที่สุดต่อสภาพถนนสายบางนา-บางปะกง (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔) ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตโดยเฉพาะในเรื่องการทรุดตัวของดิน และหากถนนสายดังกล่าวได้รับ

ผลกระทบหรือได้รับความเสียหายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดเชยค่าเสียหายให้กับกรมทางหลวงด้วย

๒. อนุมัติในหลักการให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อเวนคืนที่ดินเท่าที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามขั้นตอนต่อไปของโครงการฯ ต่อมาคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๙/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนมาดำเนินโครงการทางด่วน สายบางนา-บางพลี-บางปะกง ในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (TURNKEY) โดยมีผู้แทนกรมทางหลวงร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วยและให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือก เปรียบเทียบ เปรียบเทียบ พร้อมทั้งร่างสัญญากับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกแล้วทำเสนอคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อไป ในที่สุด เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีมติเห็นชอบให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยว่าจ้าง BBCC Joint Venture เป็นผู้รับจ้างดำเนินโครงการทางด่วน สายบางนา-บางพลี-บางปะกงในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (TURNKEY) ในวงเงิน ๒๕,๑๙๖,๔๔๒,๐๐๐.- บาทและให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติลงนามในสัญญาว่าจ้าง BBCC Joint Venture เพื่อเป็นผู้รับจ้างดำเนินโครงการฯในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (TURNKEY) ภายหลังจากที่ได้ส่งร่างสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติว่าจ้างเอกชนมาดำเนินการโครงการทางด่วน สายบางนา-บางพลี-บางปะกง ในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (TURNKEY) คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และมีมติอนุมัติหลักการให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการทางด่วน สายบางนา-บางพลี-บางปะกง ในลักษณะจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (TURNKEY) ระยะทางประมาณ ๕๕.๓๕๐ กิโลเมตร ในวงเงิน ๒๕,๑๙๖,๔๔๒,๐๐๐.-บาท และให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยรับข้อสังเกตเพิ่มเติมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการประสานงานและเจรจาตกลงกับกรมทางหลวงในรายละเอียดให้ชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องเนื่องจากการก่อสร้างทางด่วนยกระดับสายบางนา-บางพลี-บางปะกง ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะต้องก่อสร้างโดยใช้เขตทางหลวงสายบางนา-บางปะกง (ทางหลวงหมายเลข ๓๔) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเห็นควรให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยและกรมทางหลวงเจรจาตกลงกันเพื่อให้ได้ข้อยุติในรายละเอียดที่ชัดเจนก่อนลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนต่อไป

กรมทางหลวงจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ เพื่อจะถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

๑. กรมทางหลวงจะมอบที่ดินทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ สายบางนา-บางปะกง ซึ่งได้กรรมสิทธิ์มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน

สายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา พ.ศ.๒๕๐๙ ตราใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๔๘๒ มีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวง ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก่อสร้างทางด่วนหรือทางพิเศษตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้อย่างไร หรือไม่

๒. กรมทางหลวงจะอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการดังกล่าวข้างต้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงพ.ศ. ๒๕๓๕ จะทำได้หรือไม่

๓. การมอบพื้นที่กรมทางหลวงจะมอบให้ตามความจำเป็นในการก่อสร้างความกว้างประมาณ ๕.๐๐ เมตร ในเรื่องแผนกรรมสิทธิ์เหนือจากพื้นดินจะก่อสร้างแผ่ขยายเกินกว่า ๕.๐๐ เมตร ไม่ได้ใช่หรือไม่

๔. อำนาจตามกฎหมาย การควบคุมดูแลในทางหลวงดังกล่าวอยู่ในพื้นที่เดียวกัน กรมทางหลวงใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ การทางพิเศษใช้อำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐ กฎหมายจึงซ้อนกันอยู่การดำเนินการเกี่ยวกับงานทางจะดำเนินการตามกฎหมายใดจึงจะไม่ขัดกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา ปัญหาข้อหารื้อดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาข้อ ๑ กรมทางหลวงจะมอบที่ดินในบริเวณพื้นที่ของเกาะกลางของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ สายบางนา-บางปะกง ซึ่งได้มาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ในท้องที่อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางพลี อำเภอบางปะอิน จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอเมืองชลบุรีอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๐๙ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เพื่อก่อสร้างฐานรากของโครงสร้างทางพิเศษได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ที่ดินในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนั้น กรมทางหลวงได้ดำเนินการเวนคืนมาเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินดังนั้น กรมทางหลวงจึงสามารถมอบพื้นที่บางส่วนของทางหลวงแผ่นดินสายดังกล่าวให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพื่อก่อสร้างฐานรากของโครงสร้างทางพิเศษตามโครงการทางพิเศษสายบางนา-บางพลี-บางปะกง ได้โดยไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณดังกล่าวแต่ประการใด เพราะทางพิเศษตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ นั้น แม้จะไม่ใช้ทางหลวงแผ่นดินตามประเภทที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงได้กำหนดไว้ก็ตาม(มาตรา ๔^๑ และมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ

๒๕๓๕) แต่ก็ยังเป็นทางสาธารณะประเภทหนึ่ง คือทางพิเศษตามข้อ ๓^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐๙ และในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กรมทางหลวงก็ได้เคยมอบพื้นที่บางส่วนของทางหลวงแผ่นดิน สายกรุงเทพฯ-ตราด เพื่อสร้างทางขึ้นและลงทางพิเศษให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาแล้ว

ปัญหาข้อ ๒ กรมทางหลวงจะอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการดังกล่าวข้างต้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ เพื่ออนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้ ในการอนุญาตนั้น ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่ง

และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้วหลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสารเรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

^๒ มาตรา ๖ ทางหลวงมี ๖ ประเภท คือ

- (๑) ทางหลวงพิเศษ
- (๒) ทางหลวงแผ่นดิน
- (๓) ทางหลวงชนบท
- (๔) ทางหลวงเทศบาล
- (๕) ทางหลวงสุขาภิบาล
- (๖) ทางหลวงสัมปทาน

^๓ ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางพิเศษ” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดินเหนือพื้นพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดียวหรือรถใต้ดินสะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้าที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เขื่อนกันน้ำ ท่อ ทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขตหลักกระยะสัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่น อันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ

^๔ มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้ แต่สำหรับโครงการสร้างทางพิเศษสายบางนา-บางพลี-บางปะกง นี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการโครงการแล้ว ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขจึงควรกำหนดให้สอดคล้องและไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว

ปัญหาข้อ ๓ กรมทางหลวงจะมอบพื้นที่ให้ตามความจำเป็นในการก่อสร้างกว้างประมาณ ๕.๐๐ เมตร และเห็นว่าในเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะก่อสร้างทางพิเศษแผ่ขยายเกินกว่า ๕.๐๐ เมตร ไม่ได้นั้นเห็นว่า โครงการสร้างทางพิเศษสายดังกล่าวซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ความเห็นชอบได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการทางพิเศษสายบางนา-บางพลี-บางปะกง โดยมีพื้นที่ผิวจราจร ๖ ช่องจราจร (กว้างประมาณ ๓๐ เมตร) ดังนั้น ในการที่กรมทางหลวงจะอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการตามโครงการดังกล่าวนั้นก็จะต้องคำนึงถึงโครงสร้างของทางพิเศษที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้ด้วย ส่วนปัญหาเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือจากพื้นดินตามที่กรมทางหลวงหรือมานั้น ก็ไม่เป็นปัญหาดังที่กรมทางหลวงหรือมาแต่ประการใด เพราะที่ดินที่ใช้สร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ นั้น มิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมทางหลวง แต่เป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะจัดสร้างทางพิเศษในที่ดินของรัฐก็สามารถทำได้เพราะมิได้เป็นการรุกร้าเข้าไปในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของที่ดินของบุคคลอื่นแต่ประการใด

ปัญหาข้อ ๔ อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนทางพิเศษอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายจึงซ้อนกันอยู่การดำเนินการเกี่ยวกับงานทางจะดำเนินการตามกฎหมายใดจึงจะไม่ขัดกันนั้น เห็นว่าตามหลักการเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็อยู่ใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ และเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงก็ต้องอยู่ใต้บังคับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อทางพิเศษสายดังกล่าวได้สร้างเสร็จแล้ว กรมทางหลวงและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงสามารถทำความตกลงกันกำหนดเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้แน่ชัด ปัญหาเกี่ยวกับการซ้ำซ้อนของกฎหมายก็จะไม่เกิดขึ้น และในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็ได้เคยสร้างทางพิเศษเหนือพื้นที่ที่กรุงเทพมหานครควบคุมดูแลและเหนือพื้นที่ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยควบคุมดูแล ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาตามที่กรมทางหลวงหรือมาแต่ประการใด

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารสำนักงาน
และสนามกอล์ฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๑๗๘๐๕ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๙ (๒)^๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง ได้รับยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๙^๒ ได้บัญญัติให้บรรดารัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังมีได้ดำเนินการชำระหรือค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ค่าภาษีที่ค้างชำระเป็นอันพับไป

สำหรับรัฐวิสาหกิจรายการรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานเขตจตุจักรได้มีจดหมายเตือน (ภ.ร.ด.๓) เล่มที่ ๕ เลขที่ ๙๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖ และหนังสือที่ กท ๙๐๔๑/๔๓๗๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ แจ้งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นบัญชีแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารสำนักงาน และสนามกอล์ฟ ซึ่งตั้งอยู่ที่เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้เปิดสนาม

^๑ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๙ บรรดาภาษีโรงเรือนและที่ดินที่รัฐวิสาหกิจใดยังมีได้ดำเนินการชำระหรือค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นชำระให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดที่ค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็ให้ค่าภาษีที่ค้างชำระนั้นเป็นอันพับไป

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกคืนค่าภาษีหากได้มีการชำระไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

กอล์ฟให้บริการแก่บุคคลทั่วไปเพื่อใช้ในการเล่นกอล์ฟโดยเรียกเก็บเงินค่าบริการในการใช้สนามกอล์ฟ และส่วนอาคารสำนักงานซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณสนามกอล์ฟ การรถไฟแห่งประเทศไทยใช้เป็นสถานที่ควบคุมดูแลสนามกอล์ฟ และดำเนินกิจการอันเกี่ยวกับการเล่นกอล์ฟเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้สนามกอล์ฟและอาคารสำนักงานในกิจการรถไฟโดยตรงหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ ดังนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวจึงมิได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๘๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๓

การรถไฟแห่งประเทศไทย มีหนังสือ ที่ สศ.๑/บก.๖๐ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๖ หนังสือที่ อพ.๓๑๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๗ แจ้งว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๑๕ และอาคารสำนักงานก็ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ สำหรับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างนั้นมีใช่เป็นกรณีเดียวกับกรณีนี้ เพราะอาคารสำนักงานและสนามกอล์ฟ ศูนย์การฝึกการรถไฟใช้เป็นสถานที่เพื่อการเรียนการสอนพนักงานรถไฟ และเป็นสวัสดิการของพนักงานรถไฟ แต่อนุญาตให้ข้าราชการและบุคคลทั่วไปได้ใช้ร่วมกันด้วย โดยเก็บค่าบริการเพียงเล็กน้อยเพื่อนำมาเป็นค่าบำรุงรักษาสถานกอล์ฟเท่านั้น มิได้ทำในลักษณะเชิงธุรกิจการค้าหรือให้เอกชนเช่าแต่อย่างใด อนึ่ง กรณีเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่เคยพิจารณาเป็นข้อยุติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบ ฉะนั้น จะนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องอื่นหรือกรณีอื่นมาใช้กับกรณีตามเรื่องนี้ไม่ได้

จากกรณีดังกล่าว กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดให้บุคคลทั่วไปซึ่งมิใช่เฉพาะผู้ใช้บริการรถไฟเข้าเล่นกอล์ฟโดยเสียค่าบริการนั้นมีใช่เป็นการใช้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยในกิจการการรถไฟโดยตรง ตามมาตรา ๘ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ แต่อย่างใด ดังนั้น อาคารที่ใช้เป็นสำนักงานของสนามกอล์ฟ อาคารเก็บพัสดุเกี่ยวกับการดูแลรักษาสถานกอล์ฟอาคารที่ผู้ใช้บริการใช้หัดตีกอล์ฟ และอาคารอื่นๆ ที่ใช้เกี่ยวกับกิจการกอล์ฟจึงอยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเช่นเดียวกับอาคารตึกแถวและอาคารไม้ที่กระจายตั้งอยู่ในบริเวณสนามกอล์ฟ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดให้เอกชน

^๓ มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ขลข

ขลข

(๗) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐหรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

ขลข

ขลข

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เช่าเพื่อขายอาหารและเครื่องดื่ม และการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยื่นแบบเพื่อเสียภาษีโรงเรือน และที่ดินในอาคารส่วนนี้แล้ว ส่วนสนามกอล์ฟเป็นพื้นที่ต่อเนื่องกับอาคารดังกล่าวข้างต้น และมีได้ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง จึงต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างถึงนั้นได้ให้คำวินิจฉัยว่า ที่ดินใดจะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นกิจการรถไฟหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟหรือไม่เป็นกรณีไป ที่ดินที่การรถไฟให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยการรถไฟมิได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการรถไฟแต่อย่างใด จึงไม่เป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรงหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟและไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟตามมาตรา ๘ (๗)^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๑๕ ดังนั้น การรถไฟฯซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน จึงต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังกล่าวอย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว การรถไฟฯย่อมไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีกสำหรับที่ดินที่การรถไฟฯได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถนั้นเห็นว่าโดยที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพ และลักษณะและวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินการก็เพื่อให้ผู้มาใช้บริการรถไฟได้ใช้เป็นสถานที่จอดรถยนต์ จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟฯ ดังนั้นการรถไฟฯจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับที่ดินแปลงนี้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ

กรุงเทพมหานคร เห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถนำมาเป็นหลักในการพิจารณาว่าทรัพย์สินใดของการรถไฟฯที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง ซึ่งได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒) เช่นกรณีนี้ได้

จากปัญหาที่กรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นไม่สอดคล้องกันดังกล่าวแล้วนั้น กรุงเทพมหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่จะต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อนำผลการพิจารณาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ว่า สนามกอล์ฟ อาคารสำนักงานของสนามกอล์ฟ อาคารเก็บพัสดุเกี่ยวกับการดูแลรักษาสนามกอล์ฟ อาคารที่ใช้บริการใช้หัตถ์กอล์ฟ และอาคารอื่นๆ ที่ใช้เกี่ยวกับกิจการกอล์ฟในเรื่องที่กรุงเทพมหานครหารือนี้ อยู่ภายในบริเวณศูนย์การฝึก การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสถานที่เพื่อการเรียน

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

การสอนพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยแต่ก็พากอล์ฟมิได้อยู่ในหลักสูตรการเรียนการสอนของศูนย์การฝึก และถ้าผู้เข้ารับการอบรมที่ศูนย์การฝึกผู้ใดประสงค์จะใช้สนามกอล์ฟก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเดือนละ ๕๐ บาท เช่นเดียวกับพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยทั่วไป นอกจากนั้น ยังเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าใช้สนามกอล์ฟดังกล่าวได้ โดยเสียค่าบริการในอัตราที่แพงกว่าพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่เป็นอัตราที่ถูกกว่าสนามกอล์ฟเอกชนทั่วไป ในปัจจุบันนี้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยื่นแบบเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารตึกแถวและอาคารไม้ที่ตั้งอยู่ในบริเวณสนามกอล์ฟซึ่งเปิดให้เอกชนเช่า จึงมีปัญหาว่าจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับสนามกอล์ฟ อาคารสำนักงานของสนามกอล์ฟ อาคารเก็บพัสดุเกี่ยวกับการดูแลรักษาสนามกอล์ฟ อาคารที่ผู้ให้บริการใช้หัตถ์กอล์ฟ และอาคารอื่นๆ ที่ใช้เกี่ยวกับกิจการกอล์ฟที่มีได้ให้เอกชนเช่าหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๙ (๒)^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรงได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าสนามกอล์ฟและอาคารต่างๆ ตามที่กรุงเทพมหานครหรือ เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรงหรือไม่ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๘ มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่าเช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองอาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๓๕ แล้วจะเห็นได้ว่า การจัดให้มี สนามกอล์ฟและบริการเกี่ยวกับกีฬา กอล์ฟ มิใช่เป็นการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับกิจการการรถไฟโดยตรง แม้ว่าสนามกอล์ฟและอาคารต่างๆ ดังกล่าวจะอยู่ในบริเวณศูนย์การฝึกของการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่กีฬา กอล์ฟก็มีได้อยู่ในหลักสูตรการเรียนการสอน และมีได้ใช้สนามกอล์ฟหรืออาคารต่างๆ ดังกล่าวเป็นสถานที่ฝึกอบรม แต่มีการเปิดให้บุคคลทั่วไปใช้บริการได้ โดยเรียกเก็บค่าบริการ ดังนั้น อาคารดังกล่าวรวมทั้งบริเวณต่อเนื่องกับอาคาร และสนามฝึกหัดตีกอล์ฟซึ่งมีสิ่งก่อสร้างอยู่ล้อมรอบจึงมิได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

สำหรับสนามกอล์ฟเป็นทรัพย์สินจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยถือว่าเป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือไม่นั้น ตามมาตรา ๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ บัญญัติให้ผู้รับประเมินชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น และมาตรา ๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

(๙) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ

^๙ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามคำรายปีของทรัพย์สินคือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น นั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของคำรายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “คำรายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เข้า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือคำรายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินคำรายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๐} มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

พุทธศักราช ๒๔๙๔ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ไว้ว่า หมายความว่าที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ กรณีสนามกอล์ฟนี้ เห็นได้ว่าบริเวณที่เป็นสนามกอล์ฟมิใช่เป็นบริเวณต่อเนื่องซึ่งใช้ไปด้วยกันกับอาคารสโมสรหรืออาคารบริการต่างๆ ในทางตรงกันข้ามอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในบริเวณสนามกอล์ฟกลับเป็นส่วนที่ใช้ประกอบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้สนามกอล์ฟ ซึ่งสนามกอล์ฟแต่ละแห่งอาจมีอาคารบริการที่มีขนาดหรือจำนวนที่แตกต่างกันสาระสำคัญของสนามกอล์ฟจึงอยู่ที่บริเวณสนามกอล์ฟมิใช่ที่อาคารบริการ ดังนั้น สนามกอล์ฟจึงมิใช่ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ เมื่อปรากฏว่าสนามกอล์ฟของการรถไฟแห่งประเทศไทยมิได้เป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๗)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕

กล่าวโดยสรุป การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารสำนักงานของสนามกอล์ฟ อาคารเก็บพัสดุเกี่ยวกับการดูแลรักษาสนามกอล์ฟ อาคารสโมสร และอาคารอื่นๆ ที่ใช้เกี่ยวกับกิจการกอล์ฟและบริเวณที่ดินที่เป็นทรัพย์สินต่อเนื่องกับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวรวมทั้งสนามฝึกหัดตีกอล์ฟที่มีสิ่งปลูกสร้างล้อมรอบ แต่สำหรับสนามกอล์ฟไม่ถือว่าเป็นบริเวณที่ใช้ไปด้วยกันกับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงมิใช่ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ

“ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ตามความหมายแห่งมาตรานี้หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ

^{๑๑} มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์
ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๘/๑๔๖๑๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหารซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งได้ใช้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามความเห็นมาประกอบการพิจารณาปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหาร กล่าวคือ

๑. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)^๑ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๒ เห็นว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น หวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

๓. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๓๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ตอบกรมป่าไม้ เพื่ออธิบายบันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายตามข้อ ๒. ได้กล่าวว่า ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ โดยเฉพาะย่อมเป็นที่ราชพัสดุโดยสภาพตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้ว่าทบวงการเมืองจะยังไม่ได้เข้าใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ก็

^๑ บันทึก เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารเฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔)

^๒ บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

ตาม คำว่า “มีการใช้” หรือ “เข้าใช้” ตามบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายถึงการได้ใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วเท่านั้น อันจะทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพมาเป็นที่ราชพัสดุประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า จากความเห็นทั้งสามยังไม่กระจ่างชัดว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ราชพัสดุ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๑๒๑๑/๘๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ได้พิจารณาเห็นว่า แนวทางในการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการยังไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)^๓ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่จะถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าต่อไป และไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)^๔ ที่ตอบข้อหารือกระทรวงการคลังที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งซ่อน (ท่าฉัตรไชย) อำเภอดงกลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเรือเพียง ๒๐ ไร่ ส่วนราชการอื่นใช้ประโยชน์ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือแม้ราษฎรจะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตั้งแต่เมื่อใดและจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราษฎรใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ และที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวยังเป็นที่หวงห้ามซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ในการนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า ถ้าที่ดินที่หวงห้ามไว้แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็จะทำให้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรได้อันจะเป็นผลเสียแก่ราชการ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอดงกลาง จังหวัดภูเก็ต) (เรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหารือมาแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามที่หวงห้ามแล้วจึงจะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า แนวความเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่การสงวนหรือหวงห้ามเป็นเพียงการแสดงเจตนาวางจะใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งจำนวนที่ดินที่ประกาศสงวนหรือหวงห้ามอาจเกินความจำเป็นที่ต้องใช้จริงอีกด้วย ดังนั้นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ยังมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม

๒. ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๓๗ กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ มิได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด กล่าวคือ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เป็นกรณีซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่าที่ดินในบริเวณที่ได้ประกาศหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าปรากฏว่ามีประชาชนเข้าไปใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจในที่ดินบริเวณที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จะทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นหรือไม่ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่มีประเด็นที่พิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ พิจารณาแต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์

^๕ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ประเด็นปัญหาตามข้อหาหรือทั้งสองเรื่องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อระบบการจัดการทรัพย์สินของรัฐ จึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๔)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคือ สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งความในมาตรา ๔ (๑) และ (๒) แห่ง

^๖ ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^๗ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ ได้บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัดความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ว่าที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้จะต้องเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ จะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา ๔^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธรูปท่าบลดงขุนเอยล อำเภอนองโตน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๘ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใดทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้วมิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้ามเปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทันทัน ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้อง

^๕ มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

พิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ที่ดินที่หวงห้ามไว้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม นั้นแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา ๓^๙ และมาตรา ๖๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ข้อ ๘^{๑๑} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความใน

^๙ มาตรา ๓ คติความที่ดินในตำบลใดๆ ทัวพระราชอาณาเขตที่วิวาทกันในเวลาที่จะรับโฉนดแผนที่นั้นให้จัดการดังนี้

(๑) ให้กระทรวงเกษตรธิการจัดข้าหลวงไปไต่สวน ว่าผู้ใดควรจะได้รับโฉนดแผนที่ใหม่ วิธีที่จะแจกโฉนดให้แก่ใครนั้นให้กระทำโดยวิธีเช่นนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. ที่ดินแห่งใดยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และไม่มีหนังสือตราแดงตราจองแต่เดิมมา แต่ผู้ใดจะขอโฉนดแผนที่เป็นเจ้าของ ก็ให้ข้าหลวงเกษตรแจ้งความแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบ ผู้ว่าราชการเมืองจะได้กำหนดเขตว่าจะให้จองได้เพียงกี่ไร่

ค. ที่ดินแห่งใดที่สงสัยว่าเป็นที่หลวงหวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยังเจ้าเมืองกรมการเจ้าหน้าที่ให้ทราบ เพื่อที่จะได้จัดการให้รู้แน่ว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามจริงหรือไม่ จะได้จัดการไปตามระเบียบที่ได้ทำมา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเหียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังมิมีความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์เช่น เป็นที่ๆ รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟืน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่งถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นขอจองที่มากเกินกำลังที่ดินสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองที่แต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหียบย่ำเป็นสำคัญ

^{๑๑} ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และข้อ ๑๔ (๔)^{๑๒} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรจึงไม่สามารถกระทำได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงถือว่าการใช้ประโยชน์ หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใด จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมิใช่สงวนหรือหวงห้ามทิ้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงยืนยันความเห็นเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘

^{๑๒} ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่สงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๑๒๑๑/๗๐๘๗ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ความว่า จังหวัดชลบุรีได้ส่งคำร้องเรียนของราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีซึ่งร้องเรียนต่อคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎรว่า ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเนื่องจากอยู่ในที่สงวนหวงห้ามกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๗๙ มาเพื่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการ โดยข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวปรากฏว่า

๑. เดิมที่ดินบริเวณที่ราษฎรร้องเรียนเป็นที่ดินอยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสัตหีบและใกล้เคียง ตลอดทั้งเกาะใหญ่น้อยบรรดาที่อยู่ริมฝั่ง นั้น

๒. ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ให้แบ่งที่ดินที่ทรงสงวนออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้ โดยให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและถากถางตามสมควร

๓. ในปี พ.ศ.๒๔๗๙ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๗๙ สำหรับไว้ใช้ในราชการทหารครอบคลุมที่ดินเขตทรงสงวนบางส่วน

๔. จังหวัดชลบุรีได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของราษฎรที่ร้องเรียนแล้ว ปรากฏว่าราษฎรมีหลักฐาน ส.ค.๑ ระบุว่าทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ.๒๔๗๙ จำนวน ๑๐ ฉบับ มีผู้ครอบครอง ๓๖ ราย

๕. กปร.ส่วนกลาง ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ แล้วมีมติให้จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยโดยวิธีการจัดให้เช่า ตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๓ และวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ และตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ แต่จะไม่ให้กรรมสิทธิ์กับราษฎร

๖. ต่อมาราษฎรได้ร้องเรียนเพิ่มเติม โดยอ้างว่า

(๑) ที่ดินในเขตทรงสงวนที่กำหนดให้ราษฎรคนไทยสามารถจับจองได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศก่อนจึงจะได้สิทธิ ซึ่งกองทัพอากาศอ้างว่าไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดเข้าจับจองทำประโยชน์ นั้น ความจริงปรากฏว่ากองทัพอากาศเคยอนุญาตให้ราษฎรทำประโยชน์มาแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าได้มีราษฎรเข้าครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวน และได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก

(๒) หลักฐานแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่กองทัพอากาศอ้างไม่ตรงกับหลักฐานแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๖

๗. กปร. ส่วนกลาง ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า กองทัพอากาศมีความจำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อใช้เป็นที่ตั้งหน่วยงานของกองทัพอากาศหลายหน่วยงาน ถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาราษฎรในพื้นที่ให้เสร็จได้โดยเร็ว ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของกองทัพอากาศได้ ที่ประชุมจึงเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คือ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าราษฎรอยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ ก็ให้ราษฎรได้สิทธิในที่ดินนั้น หากปรากฏว่าราษฎรอยู่ภายหลัง ก็ให้เข้ากับกรรมนาภิรักษ์ ทั้งนี้ ให้หาข้อปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(๑) พระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ จะมีผลเป็นการยกเลิกพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๕๗ หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิกในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกัน ควรจะใช้กฎหมายหรือพระบรมราชโองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ แต่อยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวนโดยใต้พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่และถากถางได้ตามสมควรนั้น จะถือเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่

(๒) เนื่องจากกองทัพอากาศอ้างว่า เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ คือ เส้นดินสอสีแดงแต่เขตพระราชทานที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คือ เส้นสีแดงข้างในสุด ตามรูปแผนที่จึงควรจะได้แนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ จึงจะเป็นการถูกต้อง

(๓) กรณีราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตทรงสงวน (โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ) แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ครอบครองไปขออนุญาตเอกสารสิทธิ และได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมาก และปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาขาสัตหีบว่า ในเขตทรงสงวนได้มีการออกน.ส.๓ ก. แล้วจำนวน ๑๓,๕๗๘ แปลงออกโฉนดแล้วจำนวน ๑,๔๘๓ แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องจะให้กองทัพอากาศอนุญาตหรือให้สัทยาบันย้อนหลังได้หรือไม่

(๔) เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบออกให้กับราษฎรตามข้อ (๓) บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

(๕) กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.๒๔๖๕ หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.๒๔๖๕-๒๔๗๙ โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพอเรือ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวนราษฎรสามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอเรือ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว สรุปความได้ว่า

ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ชี้แจงสรุปได้ว่า ปัญหาข้อหารือนี้เนื่องมาจากราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพอเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๗๙ โดยมีการโต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ และเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์” ซึ่งมีปัญหาว่า แนวเขตใดเป็นแนวเขตที่ถูกต้อง โดยทหารเรืออ้างถึงแผนที่ที่สร้างขึ้นในครั้งที่รมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด แต่ราษฎรเห็นว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องคือแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยยึดแนวเขตตามหนังสือของปลัดทูลฉลองกระทรวงทหารเรือ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๘ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตทรงสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์และได้ขอออกเอกสารสิทธิไปแล้ว แต่เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ได้เข้าครอบครองโดยไม่ได้ขออนุญาตจากกองทัพอเรือ จึงมีประเด็นว่าการครอบครองดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอเรือ) ชี้แจงสรุปได้ว่า เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์คือแนวเขตที่ปรากฏตามแผนที่ปราจีนบุรี-จันทบุรี ซึ่งกรมแผนที่ทหารได้สำรวจเมื่อ พ.ศ.๒๔๖๐ และพิมพ์ที่กรมแผนที่ทหารใน พ.ศ.๒๔๖๕ ซึ่งแผนที่ดังกล่าวได้มีการถ่ายไมโครฟิล์มไว้ที่หอสมุดแห่งชาติ แต่เนื่องจากต้นฉบับได้สูญหายไปแล้ว ปรากฏหลักฐานตาม

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๗๗ เลขธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือเรียนเสนาราชการทหารเรือว่า “แผนที่อ่าวสัตหีบกับแผนที่ตำบลสัตหีบและแผนที่แหลมเทียนนั้น กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงยืมไปยังไม่ได้ส่งคืน...” กองทัพเรือจึงเห็นว่าแผนที่กำหนดแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์คือแผนที่ปราจีนบุรี - จันทบุรี แต่ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเส้นแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด ส่วนที่ดินในเขตทรงสงวนนั้น กองทัพเรือเห็นว่า เป็นที่ดินตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ ที่ให้กองทัพเรือมีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองอยู่อาศัยได้ ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิจะต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ซึ่งแจ้งสรุปได้ว่า กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรที่อยู่ในเขตทรงสงวนเพราะตามกฎหมายเห็นว่าราษฎรสามารถจับจองได้ และกรมที่ดินได้ประสานกับกองทัพเรือแล้วว่า เขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ เขตใดเป็นเขตทรงสงวน ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิของกรมที่ดินจึงเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ได้ชี้แจงว่า การที่พระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสัตหีบและใกล้เคียง และพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้แบ่งที่ทรงสงวนเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งทรงสงวนไว้โดยแท้ (เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์) อีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศมาจับจองหรือซื้อไปได้ ฉะนั้น เขตที่ดินทั้งหมดตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๕๗ และตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็นที่ที่ทางราชการสงวนไว้ทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ที่ว่า “เห็นควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งหมด” กรมธนารักษ์จึงเห็นว่า ที่ดินตามพระบรมราชโองการทั้งหมดเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการของกองทัพเรือ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้ว ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ฐานทัพเรือสัตหีบมาแล้วสองครั้ง ครั้งที่หนึ่งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ และครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับสิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัตหีบว่า

๑. กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ในที่ดินในเขตที่ทรงสงวนเช่นเดียวกับที่ดินในเขตพระราชทานหรือไม่ และ

๒. ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการฯ และพระราชทานให้แก่กองทัพเรือโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดหรือ น.ส.๓ ยังคงมีสิทธิประเภทใดอยู่หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามประเด็นข้อหารือดังกล่าว ว่า “พระราชประสงค์ตามพระบรมราชโองการ ที่ทรงสงวนไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยเฉพาะ โดยมีกำหนดเขตตามแผนที่ที่กระทรวงทหารเรือสำรวจและทำขึ้น เมื่อเสนาธิการทหารเรือจัดทำแผนที่ขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ แผนที่ฉบับนี้จึงเป็นการแสดงเขตฐานทัพเรือที่แน่นอน สมตามพระราชประสงค์ และตามแผนที่นี้ได้แบ่งเขตเป็นสองตอน ตอนหนึ่งเป็นเขตที่ทหารเรือต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยตรง อีกตอนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ จึงขอพระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตผู้ที่จับจองทำไร่นาแลถากถางตามควร ซึ่งไม่เกินขีดชั้นตามพระราชบัญญัติการตัดไม้ ตามที่กระทรวงทหารเรือต้องการนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ทรงอนุญาต จึงเป็นอันว่ากำหนดเขตที่ผู้ว่าราชการเมืองชลบุรีกำหนดไว้เป็นเลาๆ ต้องถูกเพิกถอนไปในตัว คงมีเขตแน่นอนอยู่สองเขต เขตที่หวงห้ามซึ่งทางทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์อีกเขตหนึ่ง ทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองเพื่อที่จะกันมิให้คนต่างด้าวมาจับจองหรือรับซื้อไปได้เท่านั้น

สำหรับปัญหาข้อต่อไปที่ว่า ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการ กองทัพเรือจะยังคงมีสิทธิในที่ดินดังกล่าวอยู่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรกที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เมื่อวินิจฉัยได้ว่ากองทัพเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่ทหารเรือมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองแล้ว ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการ โดยราษฎรผู้ครอบครองมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนด ตราจอง หรือ น.ส.๓ ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และสิทธิเช่นว่านี้ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณี เพราะพระบรมราชโองการที่พระราชทานอำนาจให้แก่ทหารเรือที่จะอนุญาตให้ใครเข้าจับจองได้นั้น ไม่ใช่พระราชทานให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนที่อยู่ในที่นั้นก่อนแล้ว ผิดกับเขตที่หวงห้าม แท้ที่จริงพระราชทานให้กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด แม้ราษฎรจะมีกรรมสิทธิ์มาก่อนมีพระบรมราชโองการก็ไม่มีสิทธิใดๆ ยิ่งไปกว่ากองทัพเรือ การที่ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตูล จังหวัดสตูล และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ ออกมาทับแนวเขตที่ดินทรงสงวนอยู่ด้วย ก็ไม่ได้สนับสนุนให้เห็นว่ากองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์ในเขตที่ทรงสงวนนี้มาแต่ก่อน”

ครั้งที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ กองทัพเรือได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสตูล จังหวัดสตูล พ.ศ. ๒๕๓๐ มีความหมายอย่างไร

๒. ที่ดินที่มี ส.ค.๑ ซึ่งแจ้งการครอบครองหลังจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว แต่แจ้งว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับจะถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือไม่

๓. ตามมาตรา ๔ วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะตีความว่าหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเฉพาะที่ซึ่งไม่มีผู้ใดเข้าจับจองซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น หรือจะตีความว่าที่ดินที่หวงห้ามภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นทั้งหมดเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) แล้วได้ทำบันทึกความเห็นมีความว่า “ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินบริเวณที่มีปัญหานี้ว่า ในปี พ.ศ.๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบลสัตหีบ และเกาะต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือ ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕ นายพลเรือเอกกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือได้ทูลขอพระราชทานให้เป็นสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือโดยแบ่งเขตที่ดินทั้งหมดเป็นสองตอนคือ ตอนหนึ่งที่หนึ่งต้องการตัดต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและปลูกถั่วได้ตามสมควรซึ่งไม่เกินขีดคั่นพระราชบัญญัติการตัดไม้ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕^๑ ซึ่งในภายหลังกองทัพเรือได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ปรากฏว่า พื้นที่ที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” เป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพเรือ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน”

อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพเรือได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าวจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ.๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๗ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสัตหีบ พ.ศ.

^๑ พระบรมราชโองการ ฉบับที่ ๒/๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕

“การที่จะเอาสัตหีบเป็นฐานทัพเรือนั้นก็ตรงตามความปรารถนาของเราอยู่แล้ว เพราะที่เราได้สั่งหวงห้ามที่ดินไว้ก็ด้วยความตั้งใจให้เป็นเช่นนั้น แต่เมื่อเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะใช้เป็นฐานทัพเรือและไม่ยากให้โจรกันขุ่น จึงได้กล่าวไว้ว่าจะต้องการที่ไว้ทำวัง สำหรับเผื่อที่จะมีผู้ขอจับจองฝ่ายเทศาภิบาลจะได้ตอบไม่อนุญาตได้โดยอ้างเหตุว่า “พระเจ้าอยู่หัวต้องพระราชประสงค์” เมื่อบัดนี้ทหารเรือต้องการที่นั้นก็ยินยอมอนุญาตให้”

๒๔๙๐ ซึ่งกองทัพเรือหารือนานี้ อยู่ภายในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๙๐ ใช้บังคับนั้นทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพเรือในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการฯ หดไป แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพเรือปรากฏว่าราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งขณะนั้นที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพเรือที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้นได้ ทั้งนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)^๒ เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือกองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการฯ โดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และหากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ตามคำชี้แจงของกองทัพเรือ นั้น ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ว่าได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๙๐ แต่เป็นเวลาหลังจากมีพระบรมราชโองการฯ ให้สงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ และไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ ทำให้การครอบครองนั้นไม่ชอบ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้

เมื่อพิจารณาบันทึกตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๕ และ พ.ศ.๒๕๓๔ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้มีประเด็นทำนองเดียวกันกับข้อหารือที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้บ้างแล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อความชัดเจนและเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นสมควรที่จะพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมตามประเด็นข้อหารือ ดังนี้

^๒ บันทึก เรื่อง สิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัตหีบตามพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ ๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๘๐๒/๓๔๒๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๑๕

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ จะมีผลเป็นการยกเลิก พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิก ในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกันควรจะใช้ กฎหมายหรือพระบรมราชโองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ แต่อยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวนโดยได้ พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่นาและถากถาง ได้ตามสมควรนั้น จะถือเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่

สำหรับข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีข้อสงสัยว่าคำถามตามประเด็นนี้ มีบางคำถามที่ไม่น่าจะ เกี่ยวข้องกับปัญหาการครอบครองที่ดินของประชาชน และไม่ใช่นโยบายต่อการวินิจฉัย ปัญหาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุทธิชัย เลียงชเยศ รอง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) มาชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของข้อหารือในประเด็นนี้ ซึ่งผู้แทน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการหารือในประเด็นที่ หนึ่งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) มีข้อสงสัยว่าที่ดินที่เรียกว่า “เขตทรงสงวน” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นควร สรุปประเด็นข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งใหม่เป็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ได้แบ่งเขตที่ดินที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้สงวนไว้ตาม พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๕๗ ออกเป็น ๒ เขต คือ เขตหวงห้ามที่ทหารเรือมีกรรมสิทธิ์ สมบูรณ์ซึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” อีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน” ซึ่งทหารเรือไม่มี กรรมสิทธิ์มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำไร่นา ฉะนั้น ที่ดินใน “เขตทรงสงวน” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเพราะพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพบกเรือด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ดินใน “เขตทรงสงวน” จึงไม่เป็นที่ราช พัสดตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุก ชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กองทัพเรืออ้างว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ ๖ คือ เส้นดินสอสีแดง แต่ต่อมาได้มีการกำหนดเขตพระราชทานโดยคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ซึ่งได้แก่เส้นสีแดงทางด้านใต้สุดตามรูปแบบที่ ในกรณีเช่นนี้จะควรยึดถือแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทาน” แล้ว ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตพระราชทานระหว่างทหารเรือกับกระทรวงมหาดไทยคณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาที่ดินเขตพระราชทาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๖ เห็นชอบด้วยกับแนวเขตตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน “เขตพระราชทาน” นั้นเป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อสงสัยขอให้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในชั้นนี้

ประเด็นที่สาม ที่ว่า กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวน โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือ แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิและได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมาก และปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออก น.ส.๓ ก.แล้วจำนวน ๑๓,๕๗๘ แปลง ออกโฉนดแล้วจำนวน ๑,๔๘๓ แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง จะให้กองทัพเรืออนุญาตหรือให้สัทยาบันยอนหลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าข้อหารือในประเด็นนี้หมายถึงกรณีที่ดินราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ จึงทำให้การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอ จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๖๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพเรือ ถ้ากองทัพเรือประสงค์จะแก้ปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ยุติลง กองทัพเรือจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นรายๆ ไปก็ย่อมกระทำได้ เพราะพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

ประเด็นที่สี่ ที่ว่า เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาขาสัตหีบออกให้กับราษฎรตามข้อหาข้อที่ ๓ บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ กำหนดให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาต ซึ่งคำว่า “ทหารเรือ” ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หมายถึง กระทรวงทหารเรือโดยมีเสนาบดีกระทรวงทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนกระทรวงทหารเรือ ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ใช้อำนาจ มาตรา ๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินกิจการของกองทัพเรือ ฉะนั้น ผู้แทนกองทัพเรือที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือ ผู้บัญชาการทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.๒๔๖๕ หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.๒๔๖๕-๒๔๗๗ โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๗ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่าง

อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนแก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการตลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

^๕ มาตรา ๘ กองทัพเรือ มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินกิจการ

เปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ จะมีสิทธิในที่ดิน หรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวนราษฎรสามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อ พ.ศ.๒๔๑๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า “ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และภายหลังพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ หากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน ตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.๒๔๗๙ ย่อมไม่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ.๒๔๖๕ แต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ โดยไม่ได้ขออนุญาตกองทัพเรือจะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นต่อไปว่า ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าออกมาทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ หากราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือโดยถูกต้อง พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่อยู่มาก่อน เพราะราษฎรดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่พระบรมราชโองการ พ.ศ.๒๔๖๕ กำหนดไว้ แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนโดยมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน แม้ราษฎรดังกล่าวจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๙ ราษฎรผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของการกีฬาแห่งประเทศไทย

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๙๐๓๐ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรุงเทพมหานคร มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีของการกีฬาแห่งประเทศไทยว่า จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ โดยกรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า การกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาล อาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่ใช้ในกิจการของการกีฬาแห่งประเทศไทย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่การกีฬาแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า การกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการส่งเสริมกีฬาของชาติตามนโยบายพิเศษของรัฐ ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดยนัยของมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เพื่อที่กรุงเทพมหานครจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการกีฬาแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมสรรพากร) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียค่าภาษี ดังนั้นในการวินิจฉัยว่าผู้ใดมีหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือไม่ สำหรับกรณีตามปัญหาข้อหารือนี้ปรากฏว่า อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในกิจการของการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) มีหลายประเภท กล่าวคือ อาคารและสิ่งปลูกสร้างบางหลังรัฐบาลก็เป็นผู้ปลูกสร้างและมอบหมายให้องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย (ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็น กกท.) เป็นผู้บำรุงรักษาและใช้การให้เป็นไป

^๑ มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั่น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

ตามวัตถุประสงค์ แต่อาคารและสิ่งปลูกสร้างบางหลังก็ปลูกสร้างขึ้นด้วยเงินของหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมอบให้ กทท. และอาคารและสิ่งปลูกสร้างบางหลังก็ปลูกสร้างขึ้นด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ได้จัดสรรให้แก่ กทท. หรือจัดสร้างขึ้นด้วยทุน^๒ หรือรายได้^๓ ของ กทท.เอง ฯลฯ และโดยที่ กทท.มีฐานะเป็นนิติบุคคลฉะนั้น^๔ หากปรากฏว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างหลังใดไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของ กทท. เมื่อ กทท.ไม่เป็นเจ้าของก็ไม่อยู่ในฐานะที่ดินจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามนัยแห่งมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง^๕ แต่ถ้าอาคารและสิ่งปลูกสร้างหลังใดเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทท.^๖ ก็ย่อมไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาล และไม่อยู่ในข่ายยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๓๔ กทท.จึง

^๒ มาตรา ๑๐ ทุนของ กทท.ประกอบด้วย

- (๑) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามมาตรา ๖๖ เมื่อได้หักหนี้สินออกแล้ว
- (๒) เงินที่ได้จากงบประมาณแผ่นดินให้เป็นทุนหรือเพื่อดำเนินงาน
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (๔) เงินรายได้ตามมาตรา ๓๗

^๓ มาตรา ๑๑ กทท.อาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้จากทรัพย์สินของ กทท.
- (๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๓) รายได้จากการจัดการแข่งขันกีฬา
- (๔) รายได้อื่น

^๔ มาตรา ๗ ให้ กทท.เป็นนิติบุคคล มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และจะจัดตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดภายในหรือนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่การตั้งสำนักงานสาขานอกราชอาณาจักรต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๖ มาตรา ๙ ให้ กทท.มีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้างซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำรับจำนอง ทำการแลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

ต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๙

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๕/๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนการใช้บังคับผังเมืองรวม กรณีความผูกพัน
ตามสัญญาเช่าที่จะต้องก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินที่เช่า

กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๒๐๒/๕๓๓๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นางหทัยวงศ์เบญจรัตน์ ได้ขอหารือกรมการผังเมืองเรื่อง การปลูกสร้างอาคารบนที่เช่าซึ่งเช่าจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีผู้เช่าเดิมทำสัญญาเช่าที่ดินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์แบบ ๓ ชั้น ขนาด ๕ x ๒๕ เมตร โดยมีเงื่อนไขให้ผู้เช่าดำเนินการถมดินในที่เช่าและดำเนินการให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงที่ให้เช่าก่อนวันทำสัญญาเช่าออกจากที่ดิน ตามรายละเอียดในสัญญาเช่า เลขที่ ๙/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ ซึ่งขณะนั้นอยู่ระหว่างการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๙^๑ ซึ่งกำหนดให้บริเวณที่เช่าเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมการสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม

(๒) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

ต่อมาในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ ได้มีการโอนสิทธิการเช่าให้แก่ นางหทัยวงศ์เบญจรัตน์ ซึ่งขณะที่โอนสิทธิการเช่านี้ กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๒๙) ๙ ได้หมดอายุการใช้บังคับแล้ว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๙ ยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ^๒ และได้มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างนางหทัย วงศ์เบญจรัตน์ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี แนนทำสัญญาเช่าที่ดิน เลขที่ ๙/๒๕๓๒ จำนวน ๒ ฉบับ ภายหลังที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ๙ ประกาศใช้บังคับแล้ว คือ ฉบับที่ ๑/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ และฉบับที่ ๑/๒๕๓๘

^๑ เริ่มใช้บังคับวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๙ และสิ้นสุดการใช้บังคับวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๓๔

^๒ เริ่มใช้บังคับวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๖

ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๘ ซึ่งต่อมานางหทัย วงศ์เบญจรัตน์ ได้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ จำนวน ๑๐ คูหา บนที่ดินที่เช่า โดยเมื่อมีการก่อสร้างเสร็จแล้วจะยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และขอสงวนสิทธิในการเช่าอาคารพร้อมที่ดินมีกำหนด ๓๐ ปี ซึ่งทางจังหวัดก็ให้ความเห็นชอบและให้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารจากหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไปตามหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๕๑๐๐๑.๑/๕๗๐๗ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ที่ดินตามที่นางหทัยฯ ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนั้นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่ ๑๑ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) ซึ่งให้ใช้ประโยชน์เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวข้องกับที่นาคณะ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่นางหทัยฯ ได้รับโอนสิทธิการเช่า และปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาเช่ามาจนกระทั่งได้ขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารตามสัญญาเช่านั้น จะถือว่ามี การใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

ต่อมากรมการผังเมืองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๑๒๐๒/๕๔๔๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงความเห็นของกรมการผังเมืองต่อกรณีเรื่องหารือนี้ว่า

๑. สัญญาเช่าที่ดินได้กระทำการระหว่างที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๒๙) ฯ ประกาศใช้บังคับและได้กำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของที่ดินในบริเวณนั้น จึงถือว่าผู้เช่าเดิมได้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ ดังนี้ ผู้รับโอนยอมได้รับสิทธิของการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ฯ ด้วยซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ ประกาศใช้บังคับ

๒. การโอนสิทธิในการเช่าดังกล่าวได้กระทำในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ ซึ่งขณะนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๒๙) ฯ หมดอายุการบังคับใช้แล้ว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับสิทธิในการเช่าดังกล่าวจึงเกิดขึ้นก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ จะประกาศใช้บังคับ

กรมการผังเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้ปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นที่ยุติเป็นที่ยอมรับและเป็นธรรมของทุกฝ่าย จึงขอหารือว่ากรณีดังกล่าวจะถือว่าผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะประกาศใช้บังคับตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณา ปัญหาข้อหารื้อดงกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการ ผังเมืองและจังหวัดอุบลราชธานี) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริเวณที่ดินตามข้อหารื้อนี้ตั้งอยู่หมู่ ที่ ๑๔ ริมถนนสถิตยนิมานกาล (อุบลราชธานี-วารินชำราบ) ตำบลคำน้ำแซบ อำเภอวารินชำ ราบ จังหวัดอุบลราชธานี เดิมเป็นที่สาธารณะประโยชน์หาดสวนยา สภาพที่ดินมีผู้บุกรุกปลูก บ้านเรือนอยู่อาศัยบางส่วน กระทรวงมหาดไทยได้ถอนสภาพที่สาธารณะประโยชน์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ และมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจัดหาประโยชน์ ซึ่งองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ทำสัญญาให้นางสุนิย์รัตน์ แซ่เตียว เข้าที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ โดยผู้เช่าที่ดินมีหน้าที่ตามสัญญาเช่าที่จะต้องดำเนินการให้ราษฎรที่บุกรุก เข้าอยู่อาศัยในที่ดินแปลงที่ให้เช่าก่อนวันทำสัญญาเช่าออกจากที่ดิน^๓ ถมดินให้มีความสูง เท่ากับระดับถนนสถิตยนิมานกาล ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔ ปี^๔ และก่อสร้างอาคารพาณิชย์ แบบ ๓ ชั้น ขนาด ๕ x ๒๕ เมตร ให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่ทำสัญญาเช่าและให้ กรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้ให้เช่า^๕ หลังทำสัญญาเช่านางสุนิย์รัตน์ฯ ได้ดำเนินการถมที่ดินไป บางส่วนและมีการโอนสิทธิการเช่าให้แก่นางหฤทัย วงศ์เบญจรัตน์ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ โดยผู้รับโอนสิทธิการเช่ามีสิทธิและความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน สัญญาเช่าเดิม ซึ่งนางหฤทัย ฯ ได้ดำเนินการถมดินต่อจากที่นางสุนิย์รัตน์ฯ เคยถมไว้เดิมจน แล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๘ และได้เสนอแบบแปลนรูปแบบอาคารที่จะทำการปลูก สร้างให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี พิจารณาแล้วเห็นชอบกับรูปแบบอาคาร และให้นางหฤทัยฯ ยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้าง อาคารต่อเทศบาลตำบลวารินชำราบ^๖ ตามกฎหมายต่อไป แต่นางหฤทัยฯ ยังมิได้ขออนุญาต

^๓ ข้อ ๖ ผู้เช่าต้องดำเนินการให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงที่ให้เช่าก่อนวันทำ สัญญาเช่านี้ออกจากที่ดิน โดยผู้เช่าต้องออกค่าใช้จ่ายต่างๆ เองทั้งสิ้น

^๔ ข้อ ๔ ผู้เช่าต้องดำเนินการถมดินในที่ดินที่ให้เช่าให้มีความสูงเท่ากับระดับถนนสถิตยนิมานกาล (ถนนอุบลฯ-วารินชำราบ) ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔ ปี (-สี่ปี-) นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาเช่า มูลค่าในการถมดินไม่น้อยกว่า ๒๗๐,๐๐๐.- บาท (-สองแสนเจ็ดหมื่นบาทถ้วน-) โดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น

^๕ ข้อ ๗ ผู้เช่าตกลงจะดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์แบบ ๓ ชั้นขนาด ๕ x ๒๕ เมตร ตามสัญญาข้อ ๑ ตามแผนผังแนบท้ายและให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้ ให้แล้วเสร็จภายใน -๕- ปี (-ห้าปี-) นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาเช่า โดยผู้เช่าต้องเสนอแบบแปลนรูปแบบอาคารก่อสร้างให้ผู้ให้เช่าพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง

การก่อสร้างอาคารผู้เช่าต้องจัดสร้างท่อระบายน้ำและให้มีการกำจัดน้ำเสีย โดยให้มีบ่อบัก น้ำเสียก่อนที่จะระบายลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

^๖ ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองวารินชำราบจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๓๘

ปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ภายหลังจากการโอนสิทธิการเช่าที่ดิน ให้นำกฎหมายแล้ว ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลคำน้ำแซบ ตำบลคำขวาง ตำบลวาริน ตำบลโนนผึ้ง ตำบลแสนสุข อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยที่ดินตามสัญญาเช่าอยู่ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหมายเลข ๖.๑๑^๗ ที่สาธารณประโยชน์หาดสวนยา ซึ่งตามข้อ ๑๒^๘ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ๙ กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ปัญหาที่ว่า การโอนสิทธิการเช่าที่ดิน ที่ได้กระทำขึ้นก่อนการบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) โดยผู้รับโอนสิทธิการเช่ามีข้อผูกพันจะต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าเดิม และจะต้องปลูกสร้างอาคารพาณิชย์พร้อมทั้งโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจะถือเป็นการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้วหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การพิจารณาว่ากรณีอย่างใดจึงถือว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคสอง^๙ (๙)

^๗ ๖. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๑๓ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีรายการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๖.๑๑.ที่สาธารณประโยชน์หาดสวนยา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ข้อ ๑๒ ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๔ หมายเลข ๖.๖ และหมายเลข ๖.๘ ถึงหมายเลข ๖.๑๓ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

^๙ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๑) ในเรื่องเสรีที่ ๖๕๑/๒๕๓๖ ได้เคยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณา^{๑๐} โดยแยก
ออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้
โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อนจะต้อง
พิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไปว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ ส่วน
กรณีการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับ
อนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน
ไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงเป็นหลักในการพิจารณาได้ แต่จะต้อง
พิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็น
สำคัญ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือแล้วสาระสำคัญของสัญญาเช่าระหว่างองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีกับผู้เช่าที่ดินหรือผู้รับโอนสิทธิการเช่าคือ ผู้เช่าที่ดินจะต้องปลูก
สร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินที่เช่าและให้กรรมสิทธิ์ในอาคารพาณิชย์ตกเป็นขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และเมื่อปรากฏว่าที่ดินตามข้อหาหรือน้อยอยู่ในเขตให้ใช้
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลขามใหญ่ ตำบลแจระแม อำเภอเมือง
อุบลราชธานี และตำบลค่าน้ำแซบ ตำบลโนนโพน ตำบลแสนสุข อำเภอวารินชำราบ จังหวัด
อุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๓๒^{๑๑} การก่อสร้างอาคารพาณิชย์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน
ท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑^{๑๒} หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ^{๑๓} แห่ง

^{๑๐} บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม
(กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม)ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๖๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖

^{๑๑} ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๒

^{๑๒} มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจาก
เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

^{๑๓} มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำ
ขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการ
ดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งแจ้ง
ข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้
ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และ
จะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้
เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวิศวกรตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมและจะต้อง
ไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การพิจารณาว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้ที่ดินตามสัญญาที่เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม^{๑๔} หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้แล้วหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่านางสุนีย์รัตน์ฯ ผู้เช่าที่ดิน หรือนางหฤทัยฯ ผู้รับโอนสิทธิการเช่าไม่เคยได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร และไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงไม่ถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

กรณีที่จะต้องพิจารณาว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ เนื่องมาจากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมือง

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

ให้นำมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่ใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๖ โดยอนุโลม

^{๑๔} ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๑๓ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

รวมตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และถ้าพิจารณาว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นมาก่อนมี กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินก็จะได้รับยกเว้นให้ใช้ ประโยชน์ที่ดินตามเดิมต่อไปได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ สำหรับกรณีตามข้อหาหรือ การเช่าที่ดินการขับไล่ราษฎรที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ทำสัญญาเช่า และการถมที่ดิน แม้ว่าจะได้กระทำไปเพื่อที่จะก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ต่อไปแต่เมื่อการกระทำดังกล่าวนี้มีได้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือปฏิบัติการที่ขัดกับที่กำหนด ไว้ในผังเมืองรวม ที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการใช้ ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผัง เมือง พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวสามารถแยกออกจากการก่อสร้างอาคาร พาณิชยได้ เมื่อยังมีได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือมิได้มีการแจ้งต่อพนักงานท้องถิ่น เพื่อที่จะก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ จึงไม่ถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ มาก่อนจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็น ว่า ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ การพิจารณาว่ามีการใช้ ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์แล้วหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากการได้รับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตาม มาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นสำคัญ การขับไล่ผู้บุกรุกที่ดิน การ ถมดินหรือการดำเนินการอื่นใดตามสัญญาเช่าที่ดิน แม้ว่าจะได้กระทำเพื่อประโยชน์ในการ ก่อสร้างอาคารต่อไปก็ยังไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๗/๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตของเจ้าหน้าที่ในการปลูกสร้างอาคารภายหลัง
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนใช้
บังคับตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๑๐/๕๙๔๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัด นนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วย ขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๐ เพื่อสร้างทางพิเศษสายแจ้ง วัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ปรากฏว่าที่ดินของบริษัท ลีการ์เด็นส์ อินเตอร์ เนชั่นแนล จำกัด จำนวน ๔ แปลง อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะ เวนคืนฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้อนุมัติแบบแนวเขตทาง ตามสัญญาเลขที่ ๒๕๑ ช่วงถนนรามคำแหง-ศรีนครินทร์แล้วเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๑ ต่อมา บริษัทได้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ๘ ชั้นหนึ่งหลังจากกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๒๕๓๔ ซึ่งในการนี้สำนักงานการโยธา กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/ ๙๔๔๖ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ขอให้ตรวจสอบว่าที่ดินของบริษัท ๔ โฉนดดังกล่าวถูก เขตทางด่วน หรือไม่ การทางพิเศษฯ ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๖/ผกพ/๓๙๒ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ แจ้งผลการตรวจสอบไปยังสำนักงานการโยธา กรุงเทพมหานคร ว่าที่ดินของบริษัท ทั้ง ๔ โฉนดดังกล่าวอยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๓๐ แต่ไม่ถูกเขตทาง และเมื่อพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๓๐ ดังกล่าวหมดอายุ ลงเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะ เวนคืนในท้องที่เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตปทุมวัน เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตบางคอแหลม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๔ เพื่อสร้างทาง พิเศษสายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕ กรุงเทพมหานคร ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แก่บริษัท เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๕ และต่อใบอนุญาตก่อสร้างเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ ผู้ว่าการการทาง พิเศษฯ ได้อนุมัติแบบเขตทางและรายการค่าพิักัดแนวเขตทางเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๗ เพื่อใช้ในการดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งแนวเขตทางใหม่นี้ได้ตัดผ่านที่ดินของบริษัท ทั้ง ๔ โฉนด และอาคาร ๘ ชั้นดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งต่อมาเมื่อการทางพิเศษฯ ได้เข้าสำรวจที่ดินและ

อาคารดังกล่าวแล้วได้แจ้งให้บริษัท ทราบเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างอาคารคอนกรีต ๘ ชั้น ว่าการก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๓๔ ประกาศใช้บังคับ (วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕) และได้ทำขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตจากการทางพิเศษฯ จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม กรณีสิ่งปลูกสร้างของบริษัทที่ปลูกสร้างขึ้นบนที่ดินที่จะต้องเวนคืนภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๓๐ และ พ.ศ.๒๕๓๔ ดังกล่าว ได้มีความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ หากถูกเวนคืนจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ต่อเมื่อได้ปลูกสร้างขึ้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ (๒) ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวน่าจะมีความหมายถึงเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ตามมาตรา ๖ หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ออกตามความในมาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๒๓ เท่านั้น และจะต้องได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างโดยชัดแจ้ง ส่วนการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารจากสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่ผู้ปลูกสร้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็มีความผิดตามกฎหมายดังกล่าวอีกต่างหาก หากเกี่ยวข้องกับสิทธิการรับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่ประการใดไม่

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า กรณีที่เจ้าของที่ดินได้ยื่นเรื่องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารต่อกรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครเห็นว่าที่ดินที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างอาจถูกเวนคืนโดยโครงการของส่วนราชการหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งก็จะมีประสานงานกันในส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าของไปดำเนินการยื่นเรื่องราวขอตรวจสอบซ้ำซ้อนอีก ทั้งนี้ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่อ และดำเนินการโดยไม่เกิดความล่าช้า ดังนั้น ในการที่กรุงเทพมหานครมีหนังสือสอบถามการทางพิเศษฯ เกี่ยวกับแปลงที่ดินที่จะทำการปลูกสร้างอาคารว่าอยู่ในแนวเขตเวนคืนหรือไม่นั้นเปรียบเสมือนเป็นการยื่นเรื่องราวแทนเจ้าของที่ดินในการตรวจสอบที่ดินดังกล่าว และกรณีที่การทางพิเศษฯ มีหนังสือตอบกรุงเทพมหานคร ว่าที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ.๒๕๓๐ แต่ไม่ถูกเขตทางก็ย่อมมีความหมายโดยพินิจว่าการทางพิเศษฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ มิได้ห้ามเจ้าของมิให้ปลูกสร้างอาคารบนที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากอยู่นอกเขตทางที่จะเวนคืนแม้ว่าจะอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ ก็ตาม โดยนัยกลับกัน อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนฯ ได้อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยปริยาย และเมื่อปรากฏว่าเจ้าของได้ทำการปลูกสร้างอาคารภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ.๒๕๓๔ ที่การทางพิเศษฯ ประกาศใช้ใหม่ และมีการปรับปรุงแนวเขตทางจนครอบคลุมที่ดินและอาคารของผู้ร้องที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษในโครงการเดียวกัน

เจ้าของจึงน่าจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยถือว่าได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่แล้ว ดังความดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และทั้งสองฝ่ายต่างมีเหตุผลก้ำกึ่งกัน ประกอบกับเป็นปัญหาที่กระทบถึงสิทธิและความเป็นธรรมของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและเป็นปัญหาแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การทางพิเศษฯ จึงได้เสนอขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยนำปัญหานี้หารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบตามที่การทางพิเศษฯ เสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๐ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ ประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔ นายวีระ ศรีวลีสัมพันธ์ ได้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล.๘ ชั้น ๑ หลัง ที่ถนนศรีนครินทร์ แขวงสวนหลวง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร จึงได้ส่งเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยพิจารณาตรวจสอบว่าบริเวณที่ขออนุญาตถูกแนวเขตทางด่วนหรือไม่^๑ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยตรวจสอบแล้วแจ้งให้สำนักการโยธากรุงเทพมหานคร ทราบว่า^๒ ที่ดินตามที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ แต่ไม่ถูกเขตทาง ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตปทุมวัน เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตบางคอแหลม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๔ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๕ เพื่อใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมที่หมดอายุลงหลังจากนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล.๘ ชั้น ๑ หลัง ให้แก่นายวีระฯเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๕ และต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งแนวเขตทางที่กำหนดตามพระราช

^๑ หนังสือสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ที่ กท ๔๐๐๐/๘๔๔๖ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๔

^๒ หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ มท ๕๕๐๖/ฝกพ/๓๙๒ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔

กฤษฎีกาฉบับหลังได้ตัดผ่านที่ดินของบริษัท ลีการ์เด็นส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด และอาคาร ๘ ชั้นทั้งหมด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การก่อสร้างอาคาร ๘ ชั้น ของบริษัทลีการ์เด็นส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ปลูกสร้างภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ.๒๕๓๔ ใช้บังคับ โดยมีได้ขออนุญาตต่อผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ เพียงแต่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเท่านั้น

ปัญหาที่ว่า การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือตอบสำนักงานการโยธา กรุงเทพมหานครว่า ที่ดินของผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน แต่ไม่ถูกเขตทาง และกรุงเทพมหานครได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ขออนุญาต กรณีนี้จะถือว่าเป็นการปลูกสร้างอาคารโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) เห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๑๘ (๒) ที่กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖^๕ เฉพาะกรณีที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และมาตรา ๒๔ (๑)^๖ ห้ามมิให้คิดเงินค่า

^๓ มาตรา ๔ ให้ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้

^๔ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

^๖ มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินดังต่อไปนี้คือ

ทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ ภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เนื่องจากในการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้ถือตามมูลค่าที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เป็นเกณฑ์ เพื่อต้องการให้ทราบจำนวนเงินค่าทดแทนที่แน่นอน และเป็นการจำกัดวงเงินค่าทดแทนที่ทางราชการจะต้องจ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเท่าที่จำเป็นแก่ ความเสียหายจริงในขณะที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และความมุ่งหมายของการกำหนดให้มีการขออนุญาตและการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารกับการขออนุญาตและการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์มีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กรณีแรกเป็นไปเพื่อต้องการตรวจสอบความ มั่นคงแข็งแรงของอาคารส่วนกรณีหลังเป็นไปเพื่อต้องการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ แน่นนอนและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า กรณีไม่อาจถือได้ว่าการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคารออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นการอนุญาตให้ปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ไปโดยปริยายด้วย

ส่วนการที่กรุงเทพมหานครอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขออนุญาตก่อสร้าง อาคาร โดยทำหนังสือสอบถามการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพื่อขอให้ตรวจสอบว่าบริเวณที่ ขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ในเขตทางด่วนหรือไม่ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มี หนังสือตอบกรุงเทพมหานครว่าบริเวณที่ดินทั้ง ๔ โฉนด ของผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารไม่ถูก เขตทาง ถือว่าเป็นเพียงการติดต่อประสานงานกันภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐ ยังมีได้มีผลเป็น การอนุญาตตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น อาคารของบริษัท ลีการ์เด็นส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด จึงได้ปลูกสร้างขึ้น ภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตปทุมวันเขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตคลองเตย เขตประเวศ เขตบางคอ แหลม และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๓๔ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้สร้างหรือต่อเติมขึ้นใหม่ การเพาะปลูก การทำให้ที่ดิน เจริญขึ้น หรือการเช่า ที่ได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดยมีได้รับ อนุญาตจากเจ้าหน้าที่ เว้นแต่การทำนา ทำไร่ หรือทำสวนตามที่จัดทำอยู่ตามปกติ

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๑๔/๑๔๓๐๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง ขออนุมัติแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุโฉนดเลขที่ ๙๒๙ เลขที่ดิน ๒๔ เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร กับที่ดินของเอกชนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ที่ราชพัสดุแปลงนี้ได้มาจากการบริจาคของนางนกล้ำ รอดอนันต์ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรมอาชีวศึกษาใช้ก่อสร้างสถานศึกษา แต่เนื่องจากสภาพที่ดินมีหน้าแคบคือ กว้างประมาณ ๑๐๐ เมตร ยาวประมาณ ๘๙๐ เมตร และไม่มีทางเข้า - ออกสู่ทางสาธารณะ ดังนั้น กรมอาชีวศึกษาจึงได้เจรจากับบริษัทแนเซอร์ลพาร์ค จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อขอแลกเปลี่ยนที่ดินบางส่วนของที่ราชพัสดุกับที่ดินของบริษัท เพื่อให้ที่ราชพัสดุมีทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะได้ และมีหน้ากว้างมากขึ้น ซึ่งบริษัทได้ทำหนังสือยินยอมแลกเปลี่ยนและยินยติรับภาระค่าธรรมเนียมการโอนแลกเปลี่ยนที่ดิน ส่วนเส้นทางเข้า-ออกนั้น กรมอาชีวศึกษาได้เจรจากับบริษัทบ้านมโนรมย์ จำกัด เจ้าของโครงการฯ มโนรมย์ เฟส ๔ เพื่อขออนุญาตใช้ถนนของโครงการฯ มโนรมย์ เฟส ๔ เป็นทางเข้า-ออก ซึ่งบริษัท ได้อนุญาตโดยมีเงื่อนไขว่า เนื่องจากโครงการหมู่บ้านจัดสรรอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดสรรที่ดินที่ถูกควบคุมโดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น การที่บริษัท อนุญาตให้ใช้เส้นทางนั้นจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการดังกล่าวด้วย จึงจะดำเนินการจดทะเบียนการจำยอมได้ และหากไม่สามารถจดทะเบียนการจำยอมได้ บริษัทจะยกถนนนั้นให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ต่อไป ต่อมากระทรวงการคลังได้มีคำสั่ง ที่ ๒๙/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีกรณีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นควรให้มีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชนรายนั้นได้ เนื่องจากการแลกเปลี่ยนที่ดินกรณีนี้จะทำให้ที่ราชพัสดุมีทางเข้า-ออก และสภาพที่ราชพัสดุจะมีหน้ากว้างมากขึ้นโดยมีเนื้อที่เท่าเดิม ทางราชการสามารถใช้ประโยชน์ได้เหมาะสมและมากกว่าการใช้ที่ราชพัสดุเดิม กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวจึงได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุโฉนดเลขที่ ๙๒๙ เลขที่ดิน ๒๔ เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร กับที่ดินของเอกชน ในเนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา เท่ากัน และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ

เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ อนุมัติในหลักการให้แลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชน ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการคลังและกระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาว่า ที่ราชพัสดุซึ่งได้มีการรังวัดที่ดินเพื่อการแลกเปลี่ยน และมีการออกแบบก่อสร้างอาคารเรียนต่างๆ เรียบร้อยแล้ว จะถือว่าเป็นการแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวอันมีผลทำให้ที่ราชพัสดุแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) แล้วหรือไม่ และหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชนในกรณีนี้ต้องออกกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ ก็ให้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๒๖/๒๕๓๒^๑ ว่า ที่ดินซึ่งเอกชนยกให้แก่ทางราชการเพื่อใช้สร้างสถานที่ราชการนั้น เมื่อปรากฏว่าทางราชการผู้รับการยกให้ยังมีได้เข้าใช้หรือแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ประการใด จึงยังไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาความเห็นที่ประชุมใหญ่ฯ แล้วจะเห็นได้ว่า ที่ประชุมใหญ่ฯ ได้วางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไว้ว่ามีสองกรณี คือ กรณีที่ ๑ เมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว กรณีที่ ๒ เมื่อมีการแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ในกรณีที่หนึ่ง แต่สำหรับหลักเกณฑ์ในกรณีที่สองมีข้อสงสัยว่า จะเป็นเช่นนั้นหรือไม่ เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย จึงมีมติขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อ

^๑ บันทึก เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘) ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

พิจารณาปัญหาดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๓ (๒)^๓ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอาชีวศึกษา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า การจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะได้นั้นมีได้ ๒ กรณี คือ (๑) เมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือ (๒) เมื่อมีการแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ตามความเห็นเดิมที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว

เมื่อได้พิจารณาความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ทางราชการยังมิได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นแต่อย่างใด เนื่องจากไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ เพราะที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ สำหรับการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินก็เป็นเพียงเพื่อให้ทราบขอบเขตและจำนวนของที่ดินที่แน่นอน ส่วนการออกแบบก่อสร้างอาคารเรียนต่างๆ การจัดตั้งงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารและการดำเนินการประกวดราคานั้นก็เป็นเพียงการเตรียมการเท่านั้น และยังมีได้มีการส่งมอบที่ดินเพื่อให้เข้าดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังถือไม่ได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ หรือมีการดำเนินการอันทำให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุแปลงนั้นโดยแน่นอนแล้ว ดังนั้น ที่ราชพัสดุแปลงนี้จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์เพื่อแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุดังกล่าวกับที่ดินของเอกชน จึงสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้^๔

^๓ ข้อ ๑๓ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๐๔ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับรายงานจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่า ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จะนำที่ดินเกษตรกรรมจัดให้เกษตรกรทำประโยชน์และจัดที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรในแปลงเกษตรกรรมนั้น แต่สภาพข้อเท็จจริงพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเกษตรกรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว และเกษตรกรเหล่านี้ได้ปลูกบ้านเรือนรวมกันเป็นชุมชน มีทั้งชุมชนขนาดเล็กซึ่งยังมีสภาพเป็นชนบท และชุมชนขนาดใหญ่ที่มีความเจริญพัฒนามาเป็นชุมชนเมือง โดยอาจพิจารณาลักษณะของชุมชนได้ ดังนี้

๑. ชุมชนชนบท ประกอบด้วยบ้านเรือนจำนวนไม่กี่หลังคาเรือน ผู้อาศัยอยู่ในชุมชนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินบริเวณนั้น อาจมีร้านค้าในครัวเรือนเพื่อขายของอุปโภคบริโภคเท่าที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของคนในชุมชน

๒. ชุมชนเมือง เป็นชุมชนชนบทที่มีความเจริญ มีบ้านเรือนตั้งอยู่รวมกันเป็นจำนวนหลายหลังคาเรือน ผู้ที่อาศัยในชุมชนประเภทนี้ มีทั้งเกษตรกรซึ่งมีที่ดินประกอบการเกษตรกรรมในละแวกนั้น และผู้ซึ่งมิได้มีอาชีพเป็นเกษตรกร นอกจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัยแล้วยังมีร้านค้า อาคารพาณิชย์ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ชุมชนเมืองบางแห่งมีฐานะเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาล แต่อยู่มาก่อนกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ส.ป.ก. เห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การดูแลจัดการชุมชนต่าง ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งชุมชนชนบท และชุมชนเมือง ส.ป.ก. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ เพียงใด

๒. ที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ บางแห่งมีสภาพที่ไม่เหมาะสมต่อการนำมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ เช่น เป็นพื้นที่หิน ดินลูกรัง หรือเป็นที่ชุมชน เมื่อ ส.ป.ก. มิได้นำที่ดินที่สภาพไม่เหมาะสมเหล่านี้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงมิได้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๖ ทวิ

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ถ้าหาก ส.ป.ก.มีหน้าที่ต้องดูแลที่ดินที่ ส.ป.ก.มิได้นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗^๑ จะถือว่า หากที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเป็นที่ดินราชพัสดุหรือไม่ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และ ส.ป.ก.มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและอนุญาตให้ใช้ที่ดินแทนกระทรวงการคลัง ได้หรือไม่

นอกจากนี้ ส.ป.ก.ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้นิยามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่า เป็นการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ส.ป.ก.จึงมีอำนาจในการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และหากเกษตรกรได้รวมตัวเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยมาก่อนแล้ว ส.ป.ก.ก็มีอำนาจดูแลและจัดการชุมชนนั้นได้เฉพาะชุมชนที่มีสภาพเป็นชุมชนเมือง ซึ่งพื้นที่ส่วนนี้โดยสภาพไม่เหมาะสมในการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.ก็น่าจะไม่มีอำนาจในการดูแลและจัดการชุมชนประเภทนี้ เพราะมิใช่เป็นการจัดที่อยู่อาศัยให้เกษตรกรตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดตั้งที่อยู่อาศัยให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และหากเกษตรกรได้รวมตัวเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยมาก่อนแล้ว ส.ป.ก.ก็มีอำนาจดูแลและจัดการชุมชนนั้นได้เฉพาะชุมชนที่มีสภาพเป็นชุมชนชนบท เพราะเป็นกิจกรรมปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ชุมชนที่มีความเจริญเป็นชุมชนเมือง ซึ่งพื้นที่ส่วนนี้โดยสภาพไม่เหมาะสมในการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.ก็น่าจะไม่มีอำนาจในการดูแลและจัดการชุมชนประเภทนี้ เพราะมิใช่เป็นการจัดที่อยู่อาศัยให้เกษตรกรตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นข้างต้นนั้น จะเห็นได้จากการแก้ไขมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ดินของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล แต่เนื่องจากชุมชนเมืองที่มีความเจริญเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลในเขตปฏิรูปที่ดิน เกิดขึ้นมาก่อนมีการแก้ไข

^๑ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๗

กฎหมายเมื่อปี ๒๕๓๒ สุขาภิบาลหรือเทศบาลนั้นๆ จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย และเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.เนื่องจากชุมชนเมืองเหล่านี้ต้องการให้มีการกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อขอให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ที่อาศัยในที่ชุมชนเมืองนั้น ทั้งนี้ หากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งโดยสภาพไม่เหมาะสมต่อการนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น เป็นชุมชนเมือง เป็นพื้นที่หิน หรือดินลูกรัง และ ส.ป.ก.มิได้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ ดังกล่าวแล้ว ก็สมควรให้หน่วยงานของรัฐอื่นๆ เข้าไปดูแลและจัดการที่ดินเหล่านี้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ได้ หรือหากที่ดินพื้นที่ใดเข้าข่ายเป็นราชพัสดุต่อไป ส.ป.ก.จึงขอให้หาหรือมายังคณะกรรมการการกฤษฎีกา ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ได้ข้อยุติที่แน่นอนสำหรับใช้ปฏิบัติงาน จึงควรนำปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจจัดการชุมชนชนบทเมืองที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่นั้น เห็นว่าในการพิจารณาว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ให้หมายความรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความหมายเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วย^๓ กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยให้เกษตรกรรม

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบ

ที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ดังนั้น การจัดที่อยู่อาศัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ จึงหมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินที่มีการประกอบเกษตรกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ส่วนการตั้งบ้านเรือนในลักษณะที่เป็นชุมชนอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก.และผู้อยู่อาศัยมีทั้งผู้ประกอบการอาชีพในทางเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมนั้น การดูแลจัดการชุมชนในลักษณะนี้อยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๕ ว่า “กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก.ถือสิทธิเช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป.ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังนั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติ

จากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยาก ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและส่วนที่ สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มา ให้ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึก เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๖

มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขต และระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก.เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น เมื่อการจัดการชุมชนมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ ฯลฯ การที่ ส.ป.ก.จะเข้าไปดำเนินการจัดการชุมชนถ้ามิได้กระทำเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นการนำที่ดินไปจัดให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา^๗ ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า^๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก.ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการได้

นอกจากนั้น มาตรา ๒๙ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินบางประเภทไม่อยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก.ที่จะเข้าไปจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินได้ เช่น ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ.

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางแผนโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๗ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

^๙ มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

๑.ลย

๑.ลย

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.ลย

๑.ลย

๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๙^{๑๐} ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๖)ฯ กำหนดประเภทที่ดินไว้ได้แก่ ที่ดินที่อยู่ในเขตปลอดภัยทางทหาร ที่ดินที่อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ฯลฯ ดังนั้น ส.ป.ก.จึงไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือดำเนินการในที่ดินบริเวณดังกล่าว แม้ว่าจะอยู่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

ประเด็นที่สอง ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๙ แล้ว จะเป็นที่ราช

^{๑๐} บทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๙ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

(๒) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตของผังเมืองเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(๓) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(๔) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๕) ที่ดินที่ใช้ในกิจการตามความมุ่งหมายของสภาการศึกษา

(๖) ที่ดินที่ใช้ในกิจการโรงพยาบาล สถานพยาบาล โรงเรียนหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๗) ที่ดินที่ใช้ในกิจการของผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

(๘) ที่ดินที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

^{๑๑} มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

พัสดุหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า กรณีนี้เป็น การพิจารณาถึงที่ดินมาตรา ๒๖ (๒)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งอาจแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขต ปฏิรูปที่ดิน ถ้ากระทรวงการคลังมิได้ให้ความยินยอมตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่เช่นเดิม มิได้ถูกถอนสภาพ แต่อย่างใด กรณีที่สอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้า กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้วจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ต่อมา ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นสภาพการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) อีก

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็น ว่า การจัดการชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ามิได้เป็นการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจดำเนินการได้ และที่ราชพัสดุในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ถูกถอน สภาพไปแล้ว ถ้า ส.ป.ก.ไม่มีความประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นกลับเป็นที่ราชพัสดุตาม กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีก

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๙

^{๑๒} มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งบังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อ กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้วให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอน สภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมาย ว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องเสรีจที่ ๔๘๖/๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๑๑/๖๐๒ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งขึ้นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีปัญหาในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตาม นัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ดังนี้

กรณีที่ ๑ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมิได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้จัดส่งให้หรือหนังสือนำส่งไม่ได้ และยังมีได้รับเงินค่าทดแทนไป แต่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยทราบราคาค่าทดแทนจากการได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงานวางทรัพย์หรือทราบโดยได้รับแจ้งด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นควรคืนอุทธรณ์และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนก่อน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อยังไม่มีกรับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนรวมทั้งไม่มีการรับเงินค่าทดแทนไปด้วย ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงยังไม่เกิดขึ้นแต่เมื่อคืนอุทธรณ์แล้วมีการแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนและยื่นอุทธรณ์มาใหม่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ก็ จะรับอุทธรณ์อยู่ดี จึงเห็นว่าไม่ควรจะดำเนินการโดยวิธีคืนอุทธรณ์แต่ควรพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นนี้เสียเลย

ปัญหา กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า การอุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงข้างต้น ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวควรจะดำเนินการเช่นใดจึงจะถูกต้อง

กรณีที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือกระทรวงมหาดไทยสรุปได้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงได้ความแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ได้โทรศัพท์แจ้งผู้ถูกเวนคืนให้มารับเงินแล้ว แม้การแจ้งจะมีได้ทำเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ก็ตาม กรณีพออนุโลมว่า ผู้ถูกเวนคืนได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งทางโทรศัพท์เมื่อใด จึงน่าจะต้องถือเอาวันที่ผู้ถูกเวนคืนลงนามรับเงินเป็นวันที่อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ซึ่งเมื่อ

นับถึงวันที่ยื่นอุทธรณ์ ปรากฏว่าไม่เกินระยะเวลาหกสิบวันตามที่กำหนดในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหกสิบวันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ปัญหา การที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน แต่ได้ทราบและได้ยื่นอุทธรณ์ภายหลังจากที่พ้นกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่รับเงินค่าทดแทนไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะสามารถรับอุทธรณ์ได้หรือไม่ หากสามารถรับอุทธรณ์ได้จะมีกำหนดเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ เช่น กรณีที่รับเงินค่าทดแทนไปแล้วเกินกว่าหนึ่งปีกับหกสิบวัน (เทียบเคียงจากอายุความฟ้องคดี) จะยังมีสิทธิอุทธรณ์อยู่อีกหรือไม่ เป็นต้น

กรณีที่ ๓ กรณีที่ทรัพย์สินมีเจ้าของร่วมหลายคน แต่ในหนังสืออุทธรณ์มิได้ลงลายมือชื่อครบทุกคน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิเฉพาะตัว จึงรับพิจารณาเฉพาะผู้ที่ยื่นอุทธรณ์

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เจ้าของร่วมได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แทนเจ้าของร่วมคนอื่นด้วย จึงรับพิจารณาทั้งหมด

ปัญหา กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า การพิจารณารับอุทธรณ์ในกรณีตามข้อเท็จจริงข้างต้นนั้น ความเห็นที่ถูกต้องควรเป็นเช่นใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมิได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้จัดส่งให้หรือหนังสือนำส่งไม่ได้ แต่ได้รับทราบราคาค่าทดแทนจากหนังสือแจ้งของสำนักงานวางทรัพย์หรือรับทราบโดยวาจาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น และผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยมิได้มาขอรับเงินค่าทดแทน ปัญหาจึงมีว่า การอุทธรณ์ดังกล่าวถือเป็นการอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) โดยเสียงข้างมาก มีความเห็นว่า ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่า

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ นั้น เริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมิได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวไม่ว่าเป็นเพราะเหตุใด ย่อมไม่อาจเริ่มนับระยะเวลาในการอุทธรณ์ได้ แต่การที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ทราบราคาค่าทดแทนจากการได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงานวางทรัพย์ ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ แล้ว ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานวางทรัพย์ สำหรับกรณีที่ผู้นั้นได้รับทราบโดยวาจาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นนั้น แม้จะไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ก็ตาม กรณีก็พออนุโลมได้ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีจีที ๑๓๐/๒๕๓๓^๒ ไม่จำเป็นต้องคืนอุทธรณ์ให้ผู้นั้นไปแล้วรองจนกว่าจะได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เสียก่อนแล้วจึงมายื่นอุทธรณ์ใหม่อีก ดังนั้น ในกรณีเช่นว่านี้ หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนนั้นก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ เนื่องจากเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหกสิบวันตามความในมาตรา ๒๕ การยื่นอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนสามารถรับอุทธรณ์นั้นได้

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับเงินค่าทดแทน แต่ได้รับทราบจำนวนเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทางโทรศัพท์และได้ไปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อมาได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายหลังกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับเงินค่าทดแทนไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะสามารถรับอุทธรณ์ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) โดยเสียงข้างมาก มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องยื่นอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นการกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามวิธีการปกติ กล่าวคือ มีการส่งหนังสือแจ้งให้ทราบ สำหรับกรณีนี้มิได้มีการส่งหนังสือแจ้งให้ทราบหากแต่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่า

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๒ บันทึก เรื่อง การอธิบายข้อกฎหมาย (การอุทธรณ์จำนวนค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๕ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๓

ทดแทนได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ทางโทรศัพท์ให้มารับเงินค่าทดแทนและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว ซึ่งพออนุโลมได้ว่าเป็นการได้รับแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามความในมาตรา ๒๕ แล้ว แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ได้แจ้งทางโทรศัพท์ตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องถือเอาวันที่ได้ลงนามรับเงินเป็นวันที่อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๓๐/๒๕๓๓^๓ เช่นเดียวกับในประเด็นที่หนึ่งกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงเริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่ได้ลงนามรับเงินค่าทดแทนไป ดังนั้น หากผู้นั้นได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ย่อมไม่อาจรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สาม กรณีที่ทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนหรือต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเป็นของเจ้าของรวมหลายคน แต่หนังสืออุทธรณ์มิได้ลงลายมือชื่อครบทุกคน การพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาเฉพาะผู้ที่ลงลายมือชื่ออุทธรณ์หรือรวมถึงเจ้าของรวมคนอื่นด้วย นั้นผู้แทนกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีที่ประสงค์จะหาหรือเป็นกรณีที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีเจ้าของรวมถือกรรมสิทธิ์ ๖ ราย โดยแต่ละรายระบุส่วนกรรมสิทธิ์ของตนไว้ในโฉนดที่ดินแน่นอน และเจ้าของรวมทั้ง ๖ ราย ได้ทำความตกลงแบ่งส่วนที่ดินภายในระหว่างเจ้าของรวมด้วยกันเองว่า แต่ละคนมีส่วนเท่าใดและอยู่บริเวณใดบ้างโดยทำเป็นแผนที่กำหนดตำแหน่งที่ตั้งที่ดินของแต่ละคนไว้ชัดเจน ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนนั้นคือ ที่ดินส่วนของเจ้าของรวมรายที่ ๓ รายที่ ๔ รายที่ ๕ และรายที่ ๖ ส่วนที่ดินของเจ้าของรวมรายที่ ๑ และรายที่ ๒ มิได้ถูกเวนคืน ในการจ่ายค่าทดแทนเบื้องต้นเจ้าหน้าที่เวนคืนได้คิดคำนวณเงินค่าทดแทนเท่ากับจำนวนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน คือเฉพาะที่ดินของรายที่ ๓ รายที่ ๔ รายที่ ๕ และรายที่ ๖ และให้เจ้าของรวมทุกคน (๖ คน) ลงลายมือชื่อรับเงินไป ต่อมาเจ้าของรวมรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเฉพาะส่วนของตนที่ถูกเวนคืน คือ รายที่ ๓ จำนวน ๑๒๒ ส่วน หรือ ๑๒๒ ตารางวา รายที่ ๕ จำนวน ๔๐๐ ส่วน หรือ ๔๐๐ ตารางวา ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยแยกกันมาคนละฉบับ เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนค่าทดแทนเฉพาะส่วนของตนให้สูงกว่าเดิม ส่วนเจ้าของรวมรายที่ ๔ และรายที่ ๖ มิได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ กรณีจึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะเจ้าของรวมที่ยื่นอุทธรณ์ หรือจะต้องพิจารณารวมถึงเจ้าของรวมที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง (เสียงข้างมาก ๕ เสียง) เห็นว่า กรณีที่หาหรือมานี้เป็นเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีเจ้าของรวมหลายคน ด้วยเหตุนี้การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาอุทธรณ์ให้ได้เพียงใดหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในจำนวน

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

เงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ดังนั้น กรณีตามปัญหา แม้โฉนดที่ดินจะมีชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ ๖ ราย แต่เนื่องจากได้ระบุส่วนการมีกรรมสิทธิ์ของเจ้าของรวมไว้ และเจ้าของรวมได้ตกลงแบ่งแยกการถือกรรมสิทธิ์ไว้แน่นอน และการเวนคืนก็เฉพาะบางส่วนของที่ดิน เมื่อที่ดินส่วนของรายที่ ๑ และรายที่ ๒ มิได้ถูกเวนคืนและมิได้อุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทน ส่วนรายที่ ๔ และรายที่ ๖ แม้ที่ดินส่วนของตนจะถูกเวนคืน แต่ก็มิได้อุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนเช่นเดียวกัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงมีหน้าที่จะต้องพิจารณาเฉพาะอุทธรณ์ของรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ซึ่งไม่พอใจในราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ กำหนดเฉพาะเนื้อที่ดิน ๑๒๒ ตารางวา และ ๔๐๐ ตารางวาตามลำดับเท่านั้น สำหรับเจ้าของรวมรายที่ ๑ และรายที่ ๒ ที่ไม่ถูกเวนคืน และรายที่ ๔ และรายที่ ๖ ที่ไม่ยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาเงินค่าทดแทนให้แต่อย่างใด

อนึ่ง บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น มิใช่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเฉพาะขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น หากแต่บางมาตราได้กำหนดสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องในการเวนคืนว่ามีสิทธิเพียงใดไว้ด้วย เช่น บทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะมีสิทธิตามมาตรานี้ต้องเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าทดแทน แต่ไม่พอใจในราคาค่าทดแทนนั้นและได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ ส่วนผู้มีกรรมสิทธิ์รวมรายอื่น ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่ามีความเป็นเจ้าของในที่ดินร่วมกับผู้อุทธรณ์ หากมิได้อุทธรณ์ไม่มีสิทธิได้รับผลของการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

ฝ่ายที่สอง (เสียงข้างน้อย ๓ เสียง) เห็นว่า สิทธิของบุคคลจะมีแค่นั้นเพียงใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งจะมีบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในแต่ละกรณี ส่วนเมื่อบุคคลมีสิทธิเช่นใดแล้วการใช้สิทธิเช่นนั้นจะต้องกระทำอย่างไรและมีขั้นตอนเช่นใดย่อมเป็นไปตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ (adjective law) เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิภาคีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เป็นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้น เป็นขั้นตอนในการใช้สิทธิในขั้นต้นก่อนจะนำคดีไปสู่ศาล ดังนั้น การนำความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ มาใช้บังคับ โดยถือว่าผู้ที่อุทธรณ์เท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนย่อมไม่ถูกต้อง เพราะสิทธิของบุคคลจะมีแค่นั้นเพียงใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น

ในเรื่องกรรมสิทธิ์รวม เจ้าของรวมทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นในทุกอนุของทรัพย์สิน การแบ่งส่วนในการครอบครองที่ดินเป็นเรื่องภายในระหว่างเจ้าของรวมด้วยกัน ตราบใดที่ยังมิได้แบ่งแยกโฉนด ก็จะมีผลเป็นเพียงบุคคลสิทธิ บังคับกันได้ระหว่างเจ้าของรวมด้วยกันว่าบุคคลใดจะเป็นเจ้าของส่วนใดในอนาคต ไม่สามารถใช้ยื่นต่อบุคคลภายนอกได้ สิทธิในทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์รวมจะกระทำได้แค่ไหนเพียงใด ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวด ๓ กรรมสิทธิ์รวม ในบรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๓๕๙ วางหลักไว้ว่า เจ้าของทรัพย์สินแต่ละรายย่อมสามารถใช้สิทธิอันเกิดแต่กรรมสิทธิ์ครอบไปถึงทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อใช้ยื่นต่อบุคคลภายนอกได้แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๓๕๙ จะใช้คำว่า เพื่อ "ต่อสู้อย่างบุคคลภายนอก" ไว้อย่างเดียว แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติภาษาอังกฤษอันเป็นต้นร่างเดิมของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ความหมายจะครอบคลุมถึงการใช้สิทธิทุกประเภทเพื่อใช้ยื่นต่อบุคคลภายนอก^๔ และในทางปฏิบัติที่เป็นมาศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๕๙ นี้เจ้าของรวมคนเดียวสามารถฟ้องคดีให้ถอนการยึดทรัพย์ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๐/๒๔๘๕) และสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงินแทนทรัพย์สินกรรมสิทธิ์รวมที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากผู้รับดูแลไปโอนให้บุคคลภายนอกได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๑/๒๔๙๔) และอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายสำหรับโรงเรือนกรรมสิทธิ์รวมที่ถูกทำลายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๕/๒๔๙๖) สำหรับกรณีที่เจ้าของรวมคนหนึ่งยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามความหมายในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นปัญหานี้ ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิขอค่าเสียหายแทนทรัพย์สินที่สูญเสียไป (ถูกเวนคืน) อย่างหนึ่งนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ค่าทดแทนที่เหมาะสม ดังนั้น เจ้าของรวมเพียงคนเดียวหรือบางคนก็ย่อมมีสิทธิลงชื่อในอุทธรณ์เพื่อให้มีผลต่อที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกส่วนได้

สำหรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนี้จะสรุปว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้นยังไม่ได้ เพราะจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคมนั้น ปรากฏว่า ในชั้นแรกเจ้าของรวม ๒ ราย คือรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมโดยสาระในหนังสืออุทธรณ์ทั้งสองฉบับนั้นใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ มิได้กล่าวว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ต่อมากระทรวงคมนาคมเกรงว่าจะเกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากหนังสืออุทธรณ์มิได้ลงลายมือชื่อของเจ้าของรวมทุกคน จึงได้มีหนังสือแจ้งว่าควรให้เจ้าของรวมทุกคนลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์นั้นด้วย หลังจากนั้นปรากฏว่าเจ้าของรวมรายที่ ๓ ได้ทำหนังสือมาใหม่อีกฉบับหนึ่งโดยแจ้งว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการบรรยายส่วนของผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมแต่ละคน

^๔ มาตรา ๑๓๕๙ เจ้าของรวมคนหนึ่ง ๆ อาจใช้สิทธิอันเกิดแต่กรรมสิทธิ์ครอบไปถึงทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อต่อสู้อย่างบุคคลภายนอก แต่ในการเรียกร้องเอาทรัพย์สินคืนนั้น ท่านว่าต้องอยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายนี้

^๕ Section ๑๓๕๙ Each co-owner may exercise, as against third persons, any right arising from ownership in respect of the whole property, ...

ไว้ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ไม่ถูกเวนคืนจึงไม่ประสงค์จะอุทธรณ์ ผู้ที่เป็นเจ้าของรวมที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนจึงเห็นพ้องกันว่าขออุทธรณ์เฉพาะส่วนของตน แต่โดยที่ปรากฏว่าหนังสืออุทธรณ์ของเจ้าของรวมรายที่ ๓ ฉบับใหม่นี้ได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าหนังสืออุทธรณ์ฉบับหลังนี้จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการอุทธรณ์เดิมมิได้กล่าวว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตน จากหลักกฎหมายข้างต้นที่ว่า เจ้าของรวมเพียงคนเดียวหรือบางคนมีสิทธิลงชื่อในอุทธรณ์เพื่อให้มีผลต่อที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกส่วนได้ ดังนั้น การอุทธรณ์ที่ยื่นมาโดยเจ้าของรวม ๒ ราย แยกกันมาคนละฉบับและยื่นภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดย่อมมีผลเท่ากับการยื่นอุทธรณ์แทนเจ้าของรวมทุกคน ซึ่งสมควรที่จะได้พิจารณาไปตามการอุทธรณ์นั้น ส่วนหนังสืออุทธรณ์ฉบับหลังที่เจ้าของรวมรายที่ ๓ ยื่นมานั้น เป็นเพียงหนังสือชี้แจงให้กระทรวงคมนาคมทราบว่าเจ้าของรวมรายที่ ๓ ไม่สามารถให้เจ้าของรวมลงลายมือชื่อในหนังสืออุทธรณ์ครบทุกคนได้เท่านั้นแม้จะมีการกล่าวไว้อย่างไรก็ขออุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการถอนอุทธรณ์เดิมแล้วใช้อุทธรณ์ฉบับใหม่แทน และเจ้าของรวมรายที่ ๓ จะกล่าวแทนเจ้าของรวมรายอื่นที่ไม่ลงชื่อว่ารายนั้นสละสิทธิอุทธรณ์ก็ไม่ได้ด้วย ประกอบกับหนังสือดังกล่าวก็ได้ยื่นมาเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนตามความในมาตรา ๒๕ จึงถือว่าเป็นการอุทธรณ์ไม่ได้ อุทธรณ์เดิมยังคงมีผลสมบูรณ์และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเจ้าของรวมทุกคน

อนึ่ง ในกรณีนี้สมมุติว่ามีการยื่นหนังสืออุทธรณ์มาเพียงฉบับเดียวตั้งแต่ตอนต้นภายในกำหนดเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยระบุจำนวนเงินที่ต้องการโดยอ้างว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะส่วนของตนเท่านั้นก็ตาม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาเงินค่าทดแทนเฉพาะจำนวนเงินที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่ร้องขอไว้ เงินค่าทดแทนในส่วนที่ได้เพิ่มขึ้นมานั้นก็มีใช้ประโยชน์ของเจ้าของรวมรายที่ยื่นอุทธรณ์มาเพียงผู้เดียว แต่เป็นของเจ้าของรวมด้วยกันทุกคนตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์รวมด้วย ส่วนเจ้าของรวมเหล่านั้นจะไปแบ่งเงินที่ได้รับเพิ่มขึ้น และที่ดินที่คงเหลือระหว่างผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมด้วยกันเช่นใด ก็เป็นเรื่องภายในระหว่างเจ้าของรวมเหล่านั้นอันไม่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาในประเด็นที่สามเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ สมควรจะให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓(๒)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

^๖ ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหารื้อดั่งกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า กรณีที่หารื้อมานี้เป็นเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาอุทธรณ์ให้ได้เพียงใดหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่จะมีสิทธิตามมาตรา ๒๕ นี้ต้องเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่ไม่พอใจในราคาค่าทดแทนนั้น และได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ ฉะนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินบางราย คือ รายที่ ๓ และรายที่ ๕ เท่านั้นที่ได้ยื่นอุทธรณ์การกำหนดเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงมีหน้าที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของรวมรายที่ ๓ และรายที่ ๕ ซึ่งไม่พอใจในราคาหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดเฉพาะเนื้อที่ดิน ๑๒๒ ตารางวา และ ๔๐๐ ตารางวา ตามลำดับเท่านั้น สำหรับเจ้าของรวมรายที่ ๑ และรายที่ ๒ ที่ไม่ถูกเวนคืน และรายที่ ๔ และรายที่ ๖ ซึ่งไม่ยื่นอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๙

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

เรื่องเสร็จที่ ๖๖๒/๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การขอปัญหาที่ดินที่ธรณีสงฆ์ไปจดทะเบียนการจำยอม

กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๑๔๓๘๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า วัดจันทร์ประดิษฐารามได้มอบอำนาจให้ไวยาวัจกรไปดำเนินการจดทะเบียนการจำยอมที่ธรณีสงฆ์ของวัดโดยไม่มีค่าตอบแทนและไม่กำหนดระยะเวลา ณ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาหนองแขม ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ และข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มิได้กำหนดเรื่องการจดทะเบียนการจำยอมไว้ว่าวัดจะต้องขอความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อน กรมการศาสนา จึงเห็นว่าหากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ววัดสามารถจดทะเบียนการจำยอมได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอรับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อน แต่เนื่องจากได้มีบทบัญญัติเรื่องการเช่าที่ดินที่ธรณีสงฆ์ หรือที่กัลปนาที่มีอายุสัญญาเช่าเกินกว่า ๓ ปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อน ดังนั้น การทำนิติกรรมของวัดเกี่ยวกับการจดทะเบียนการจำยอมซึ่งมีภาระผูกพันยิ่งกว่าสัญญาเช่า เป็นการเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปโดยปริยาย กล่าวคือการจดทะเบียนการจำยอมโดยมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ และไม่มีค่าตอบแทน เท่ากับวัดได้สูญเสียสิทธิในที่ดินตลอดไป แม้กรรมสิทธิ์ที่ดินจะเป็นของวัดอยู่ก็ตาม กรมการศาสนาจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีที่วัดจันทร์ประดิษฐารามได้นำที่ดินไปจดทะเบียนการจำยอมโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อนจะเป็นการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง กรมการศาสนาควรจะดำเนินการอย่างไรและสมควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับนี้อย่างไร หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า วัดจันทร์ประดิษฐารามได้ขอยืมโฉนดที่ดินที่ธรณีสงฆ์ของวัดที่เก็บรักษาไว้ที่กรมศาสนาเพื่อนำไปให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบรังวัดแนวเขต แต่วัดได้นำที่ดินที่ธรณีสงฆ์ไปจดทะเบียนการจำยอมให้แก่ที่ดินของ บริษัท สหเอเชียอุตสาหกรรม จำกัด มีความกว้าง ๕.๓๐ เมตร ยาว ๓๕ เมตร โดยไม่มีค่าตอบแทนและไม่มีการกำหนดเวลาเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๗ โดยมอบอำนาจให้ไวยาวัจกรไปดำเนินการแทนกรมการศาสนาได้ประเมินค่าตอบแทนที่วัดควรได้รับในการจดทะเบียนการจำยอมครั้งนี้เป็นเงิน ๑,๑๐๔,๘๔๐ บาท (หนึ่งล้านหนึ่งแสนสี่พันแปดร้อยสี่สิบบาท

ถ้วน) ซึ่งไวยาวัจกรชี้แจงว่าบริษัท ได้บริจาคเงินให้แก่วัดเพื่อตอบแทนการจดทะเบียนการจำยอมในครั้งนี้เป็นเงินหนึ่งแสนบาท และวัดได้ออกใบอนุโมทนาบัตรให้แล้ว

ตามปัญหาข้อหาหรือของกรมการศาสนาที่ว่า วัดจันทรประดิษฐารามนำที่ดินไปจดทะเบียนการจำยอม โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อนเป็นการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าวัดเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๓๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ส่วนวัดที่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ถูกกำหนดให้เป็นวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ตามมาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป ดังนั้น ในการทำนิติกรรมของวัด เจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทนของวัดจึงย่อมมีอำนาจกระทำการแทนวัดได้ตามมาตรา ๗๐^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด มาตรา ๔๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ บัญญัติให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งข้อ ๔^๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ กำหนดวิธีการในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ธรณีสงฆ์ไว้แต่เพียงว่า การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดวิธีการในการจดทะเบียนการจำยอมที่ธรณีสงฆ์ไว้ ดังนั้น วัดในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายจึงย่อมดำเนินการไปได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการศาสนาแต่อย่างใด

^๑ มาตรา ๓๑ วัดมีสองอย่าง

(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

(๒) สำนักสงฆ์

ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

^๒ มาตรา ๑๙ วัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๓ มาตรา ๗๐ นิติบุคคลต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งจะได้กำหนดไว้

ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล

^๔ มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนา เพื่อการนี้ให้ถือว่ากรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ ข้อ ๔ การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า วัดสามารถจดทะเบียนการจำยอมที่ธรณีสงฆ์ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อน ข้อนี้อาจของกรมการศาสนาที่ว่า หากเห็นว่าวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง กรมการศาสนาสมควรดำเนินการอย่างไร และสมควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับนี้หรือไม่อย่างไร นั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
(การใช้ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา
เพื่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๗๘๒๖ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยปรากฏว่า มีสถาบันเกษตรกรและเอกชนจำนวนหนึ่งยื่นคำขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันซึ่งหากพิจารณาตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ แล้ว ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ จึงขอหารือว่า การก่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันจะถือเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว เห็นว่า กรณีนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ที่จะจัดที่ดินที่ได้มาให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกรหรือบุคคลอื่นเพื่อใช้ก่อก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงหรือไม่

^๑ มาตรา ๓๐ ๗๑๗

๗๑๗

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นควรซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ บัญญัติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือทรัพย์สินให้แก่บุคคลใด เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า หมายความว่า กิจการใดบ้าง (ข้อ ๑)^๒ เช่น กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตรหรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร เป็นต้น (ข้อ ๑.๒) และหากมีปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะพิจารณาวินิจฉัย (ข้อ ๓)^๓

การขอก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาจะเข้าลักษณะเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าวหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไปว่า สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นมีรูปแบบและลักษณะประการใด เช่น บริเวณที่จะขอก่อตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่ในบริเวณชุมชนเกษตรกรรมซึ่งไม่มีแหล่งจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงอื่นตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือราคาน้ำมันเชื้อเพลิงถูกกว่าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงอื่น (ในกรณีนี้จะต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการไปหาซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจากแหล่งอื่นมาประกอบด้วย) วัตถุประสงค์หลักเพื่อจะจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ หรือประเภทของน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายส่วนใหญ่เป็น

^๒ ๑. กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการดังนี้

๑.๑ กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

๑.๒ กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

๑.๓ กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

๑.๔ กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

^๓ ๓. กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาวินิจฉัย

ประเภทที่ใช้กับเครื่องจักรในการเกษตร หรือรถขนส่งพืชผลเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อ ๓ ของประกาศดังกล่าว และหากได้พิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วเห็นว่า กิจการของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวทำให้เกิดความสับสนแก่เกษตรกรในการประกอบเกษตรกรรมหรือเกษตรกรสามารถซื้อน้ำมันในราคาที่ถูกลงกว่าแหล่งจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงอื่น ฯลฯ เป็นต้น แล้ว กรณีดังกล่าวก็อาจถือได้ว่าการก่อตั้งสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงก็เป็นการลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตรตามข้อ ๑.๒ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ เพราะฉะนั้น การก่อตั้งสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงก็เข้าลักษณะเป็นกิจการอื่นที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกรหรือบุคคลอื่นเพื่อใช้ก่อตั้งสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๙

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๐๓/๒๒๐๒๗ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่า การที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑๐๕/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เลื่อนนายกุศล พิมพะ จากเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ (หัวหน้าสำนักงาน) สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนครปฐม เลขที่ ๔๗๑ ไปดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๗ (หัวหน้าสำนักงาน) สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดอ่างทอง เลขที่ ๔๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เป็นต้นไป โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่ได้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๗ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น ต้องดำเนินการตามกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๗ ดังนั้น การที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะเรื่องแล้ว ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะต้องพิจารณาในการออกคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๗ อีกชั้นหนึ่ง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ดังกล่าวไปให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบแล้ว

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ กษ ๐๒๐๓/๒๗๔๔๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตามข้อพิจารณาดังกล่าว ใคร่ขอหารือว่า ในการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดก่อน ฉบับใดหลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ด้วยแล้ว เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และมาตรา ๕๒ (๖)^๒ ประกอบกับมาตรา ๕๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะอธิบดีผู้บังคับบัญชาข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา แต่โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้องบริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ฉะนั้นมาตรา ๑๓ (๑๐)^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๑ มาตรา ๑๙ ให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการ ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

^๒ มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้มอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๘ การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันหรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

กรณีใดจะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.พ.กำหนด

การสอบแข่งขัน ให้เป็นไปตามมาตรา ๔๘ ส่วนการสอบคัดเลือกและคัดเลือกให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ตลอดจนวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.พ.กำหนด

^๔ มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดรวมทั้งอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

พ.ศ.๒๕๑๗ จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๙ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางนั้นตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น ในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๗ จึงต้องเริ่มเรื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยเสนอรายชื่อข้าราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องและเห็นว่าเหมาะสมให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาให้ความเห็นตามมาตรา ๑๓ (๑๐) ดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้พิจารณาให้ความเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่จะอเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ต้องดำเนินการเลื่อนและแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นก่อน แล้วจึงนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดต่อไป ซึ่งรัฐมนตรีในฐานะเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางซึ่งได้รับทราบและเห็นชอบด้วยกับมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมาก่อนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาทบทวนอีกแต่อย่างใด ซึ่งหากได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดอย่างทอ้งยอมเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๙ และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลางขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง อัยการสูงสุด อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมทางหลวง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

กฎหมาย คณะที่ ๓)^๗ ที่กล่าวไว้ตอนท้ายว่า การแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะต้องพิจารณาในการออกคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๗ อีกชั้นหนึ่ง

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๙

^๗ ตามบันทึก เรื่อง อำนาจการแต่งตั้งข้าราชการ (หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดอ่างทอง) ส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุดที่ นร ๐๖๐๑/๖๘๗ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

บันทึก

เรื่อง ที่ดินในเขตพระราชฤๅณฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ
จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
พุทธศักราช ๒๔๘๑

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๔๐๖๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘ หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชฤๅณฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ สรุปได้ว่า ตามที่คณะกรรมการฤๅณฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชฤๅณฎีกาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า พระราชฤๅณฎีกาดังกล่าวได้สงวนพื้นที่ไว้สำหรับทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ และเห็นว่าพระราชฤๅณฎีกาจัดตั้งนิคมชลกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีผลทำให้ที่ดินตามพระราชฤๅณฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่ภายในเขตพระราชฤๅณฎีกาจัดตั้งนิคมชลกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่คณะกรรมการฤๅณฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จะได้พิจารณาว่า ที่ดินตามพระราชฤๅณฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๘๑ ไม่เป็นที่ราชพัสดุกก็ตาม แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า โดยที่ที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ยสงวนหวงห้ามตามพระราชฤๅณฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๘๑ อยู่ ซึ่งตามมาตรา ๔ ของพระราชฤๅณฎีกาดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ และตามมาตรา ๓ ก็ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน ดังนั้น บุคคลอื่นจึงไม่ควรมิสิทธิดีกว่ากระทรวงการคลังและไม่มีสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมธนารักษ์ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อีกครั้งหนึ่ง

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการฤๅณฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาทบทวน โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรมธนารักษ์ (นางสาวศิริภรณ์ กุลบุศย์

หัวหน้าฝ่ายที่ราชพัสดุภูมิภาค ๒ นายคุณากร วรระทรัพย์ นิติกร ๖ และนายสุพร นิยมเนตร์ นายช่างสำรวจ ๕) ผู้แทนกรมที่ดิน (นายพจน์ สุขมหา ผู้อำนวยการกองหนังสือสำคัญ) ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นายไพสอน อุตัส หัวหน้าฝ่ายจัดนิคมสหกรณ์) ผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการ (นายจเร กุลทนต์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้แทนจังหวัดสมุทรสาคร (นายอนันต์ เรืองศิริชัย เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๗) พร้อมทั้งได้มีมติขอให้กรมธนารักษ์ตั้งประเด็นที่หารือมาใหม่ให้ชัดเจน และขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ขอไว้ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือชี้แจงประเด็นที่หารือมาตามหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมาตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๙

เมื่อได้พิจารณาหนังสือของกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) เห็นว่า ปัญหาที่กรมธนารักษ์หารือมานี้ แยกได้เป็น ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวจะยังอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ที่ถูกใช้เป็นที่ตั้งของส่วนราชการและที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่กระทรวงการคลังไปแล้ว จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่ ๓ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่เป็นที่ดินริมคลองสรรพสามิตอันเป็นคลองที่ขุดโดยใช้งบประมาณของกรมสรรพสามิตและกรมชลประทานเป็นผู้ขุดเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๐ และเป็นที่ดินที่กระทรวงการคลังได้หวงห้ามและครอบครองมาก่อนการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ นั้น จะอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ หรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวจะยังอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังหรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เดิม และความเห็นของกรมธนารักษ์แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินและการจัดตั้งนิคมฯ ในบริเวณที่เป็นปัญหานี้อยู่ด้วยกัน รวม ๕ ฉบับ โดยเป็นพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนดเขตหวงห้ามและการถอนการหวงห้าม ๓ ฉบับ และพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมฯ ๒ ฉบับ เรียงตามลำดับดังนี้ (๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑^๑ ซึ่งได้ระบุไว้ในคำปรารภของพระราชกฤษฎีกาว่า เป็นการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ (๒) พระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วนในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓^๒ (๓) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓^๓ ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกับพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามตาม (๒) แต่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามโดยระบุไว้ในคำปรารภว่า เป็นการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเกลือ (๔) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือ ในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕^๔ โดยกำหนดเขตพื้นที่ของนิคมเกลือตามที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ และ (๕) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปแบบสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐^๕ ซึ่งได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือฯ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปแบบสหกรณ์ขึ้นใหม่ ซึ่งได้กำหนดเขตพื้นที่ให้มีพื้นที่ขนาดใหญ่กว่าเดิมโดยรวมพื้นที่ของนิคมเกลือเข้าไว้ด้วย

^๑ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๕)

^๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๗) ที่บัญญัติว่า"ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา..."

^๓ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๕)

^๔ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช ๒๔๘๕ (มาตรา ๖)

^๕ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช ๒๔๘๕ (มาตรา ๖)

ก่อนการหารือครั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้เคยหารือปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วครั้งหนึ่ง^๖ ซึ่งในครั้งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็น^๗ สรุปได้ว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้กำหนดให้หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ โดยมีได้กำหนดว่าสงวนไว้เพื่อให้ส่วนราชการหรือผู้ใดเป็นผู้ใช้ประโยชน์ คงกำหนดไว้ในมาตรา ๔^๘ ของพระราชกฤษฎีกานี้แต่เพียงว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้าม ดังนั้น การหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงเป็นการสงวนพื้นที่ไว้สำหรับการทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้เป็นการสงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของทางราชการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของทางราชการโดยเฉพาะ ฉะนั้นที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ เว้นแต่จะถอนสภาพการหวงห้ามเสียก่อน สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔^{๑๐} แห่ง

^๖ หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๖๘๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๗

^๗ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่อง สภาพของที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามเรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๓๗

^๘ มาตรา ๔ (พรฎ.กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

^๙ มาตรา ๔ (พรบ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘) ที่ราชพัสดุ หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๑๐} มาตรา ๔ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕) ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรับรองให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาจัดตั้งนิคมเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งได้ กรณีจึงทำให้ที่ดินที่ได้กำหนดเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่ในเขตของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕^{๑๑} ซึ่งรัฐสามารถนำมาจัดสรรให้ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในการขอหารือมาในครั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ดังกล่าวแล้ว โดยกรมธนารักษ์เห็นด้วยว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่กรมธนารักษ์ยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลที่ดินดังกล่าว จึงได้มีหนังสือขอหารือมาอีกครั้งหนึ่ง^{๑๒} และหลังจากที่กรมธนารักษ์ได้ส่งผู้แทนมาชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในครั้งนี้แล้ว กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่หารือและข้อเท็จจริงที่ยังไม่ชัดเจนมาประกอบการพิจารณาด้วย^{๑๓} ซึ่งสรุปสาระได้ว่า เนื่องจากกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าตามมาตรา ๓^{๑๔} และมาตรา ๔^{๑๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ และกรณีก็ไม่ปรากฏด้วยว่ามีการยกเลิกหรือมีกฎหมายอื่น กำหนดให้กระทรวงทบวงกรมใดเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองดูแลที่ดินดังกล่าวและคลองสรรพสามิตแทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น ที่ดินในส่วนนี้จึงยังอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงการคลัง บุคคลใดจะเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังก่อน ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นนี้แล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔^{๑๖} (๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)

^{๑๑} ขณะนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

^{๑๒} หนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๔๐๖๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘

^{๑๓} หนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๘

^{๑๔} มาตรา ๓ (พรฎ.กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑) ให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙

ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว และเห็นว่า ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และแม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๐^๘ แห่งพระราชบัญญัตินั้นเองก็ได้บัญญัติรองรับไว้ให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

สำหรับอำนาจของกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามจะมีเพียงใดนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๘^๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติว่า

๑๗ มาตรา ๕ (พรบ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗) ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๘ มาตรา ๑๐ (พรบ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗) ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

๑๙ มาตรา ๘ (ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ปว.๓๓๔ พ.ศ. ๒๕๑๕) บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชน ตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

“บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า โดยผลของมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวในหลักการ อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินได้โอนมาเป็นของอธิบดีกรมที่ดินแล้ว แต่โดยที่มาตรา ๑๐^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้บัญญัติรองรับให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ประกอบกับในการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๑ นั้น ได้มีการกำหนดไว้ทั้งความประสงค์ที่หวงห้าม^{๒๑} เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม (มาตรา ๓)^{๒๒} และที่ดินที่หวงห้าม (มาตรา ๔)^{๒๓} ตามที่มาตรา ๕^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดได้บัญญัติวางหลักการไว้ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้บัญญัติรองรับสถานะของที่ดินดังกล่าวให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป จึงมีผลเป็นการรองรับทั้งความประสงค์ในการหวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามควบคู่ไปด้วย กระทรวงการคลังจึงยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินที่หวงห้ามไว้นั้นต่อไป และสำหรับอำนาจของกระทรวงการคลังในการหวงห้ามนั้น ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๕^{๒๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘

^{๒๑} ปรากฏอยู่ในคำปรารภของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๑ ที่ว่า “โดยที่เห็นสมควรกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ”

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

^{๒๔} มาตรา ๕ (พรบ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๘) การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ดังกล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้าม นับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้อำนาจไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

คือ กระทรวงการคลังมีอำนาจเพียงห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในปัญหานี้ ดังนี้

(๑) ที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และ

(๒) สำหรับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น กระทรวงการคลังยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการหวงห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓ มาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่ถูกใช้เป็นที่ตั้งของส่วนราชการและที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่กระทรวงการคลังไปแล้ว จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในปัญหานี้ กรมธนารักษ์ได้ให้ข้อเท็จจริงว่า^{๒๖} ในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ บางส่วน ได้มีการใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ และกรมธนารักษ์ได้จัดให้เช่าไปแล้ว โดยไม่มีผู้ใดโต้แย้งสิทธิ ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการให้มีการออกเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินไปแล้ว โดยบางฉบับออกเป็นโฉนด บางฉบับออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(นสล.) บางฉบับออกเป็นตราจอง ซึ่งที่ดินดังกล่าวบางแห่งใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน บางแห่งใช้เป็นที่ตั้งพระเจดีย์กลางน้ำ บางแห่งใช้เป็นที่ตั้งป้อมพระจุลฯ บางแห่งใช้เป็นที่ตั้งสถานีอนามัย และบางแห่งจัดให้มีการเช่า^{๒๗} ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)

^{๒๖} หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๙

^{๒๗} การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ออกเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินไปแล้ว มีดังนี้

(ก) โฉนดเลขที่ ๒๒๒๙๐, ๓๐๓๓๔ (ทะเบียน สป.๑๒๐๑, สป.๘๗๒) ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านขุนสมุทรไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว เห็นว่า ในการที่จะวินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวที่ถูกใช้เป็นที่ดินของส่วนราชการหรือที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าโดยมีการออกเอกสารสิทธิหรือไม่ก็ตาม นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าในการดำเนินการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือ การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์และการแบ่งที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์นั้นทางราชการมีอำนาจหน้าที่เพียงใด

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้

การจัดตั้งนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๙๕ (กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) มาตรา ๔^{๒๘} ได้บัญญัติว่า “ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถานประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้” และมาตรา ๖^{๒๙} ได้กำหนดไว้ว่า การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๔ ให้ออกเป็น

(ข) นส.เลขที่ ๓๙๗๐๒, ๓๙๗๐๓ (ทะเบียน สป.๑๒๙๕, สป.๑๒๙๖) ใช้เป็นที่ตั้งพระเจดีย์กลางน้ำ

(ค) นส.เลขที่ ๑๐๕๔๔, โฉนดเลขที่ ๕๐๒๙๗ (ทะเบียน สป.๑๑๙๓, สป.๑๒๕๗, สป.๗๒๒, สป.๗๒๓) ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนป้อมนาคราช

(ง) นส.เลขที่ ๑๕๑๓๕ (ทะเบียน สป.๑๑๙๓) ใช้เป็นที่ตั้งป้อมพระจุลฯ

(จ) โฉนดเลขที่ ๑๒๖๕๒, ๙๒๙๖๘ (ทะเบียน สป.๙๑๓) ใช้เป็นที่ตั้งสถานีอนามัยตำบลนาเกลือ

(ฉ) โฉนดเลขที่ ๓๙๓๔, ๓๙๓๕ (ทะเบียน สป.๙๕๗) ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนสาขาสุทธธรรมาอุปถัมภ์

(ช) โฉนดเลขที่ ๖๘๑๔๔ (ทะเบียน สป.๑๒๒๘) จัดให้เช่า; โฉนดเลขที่ ๖๘๑๔๕ (ทะเบียน สป.๑๒๒๙๙); ตราจองเลขที่ ๕๑ (ทะเบียน สป.๖๖๘)

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๐)

^{๒๙} มาตรา ๖ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๙๕) เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุข้อความดังต่อไปนี้ เท่าที่จำเป็นแก่การนั้น

(ก) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

(ข) หลักฐานในการสอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองที่ดิน

(ค) การแบ่งที่ดินที่จะให้ครอบครอง

(ง) วิธีการที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ

(จ) หลักเกณฑ์การขอใช้เงินช่วยเหลือที่ได้ลงไปให้นิคมนั้น หรือที่ได้ช่วยเหลือแก่กองทุนให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินยืมไป ในกรณีที่รัฐบาลเห็นควรให้ชดใช้

พระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาจะต้องระบุข้อความที่จำเป็นในการจัดตั้งนิคม เช่น จะต้องกำหนด“เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ” หลักเกณฑ์ในการสอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองที่ดิน การแบ่งที่ดินที่จะให้ครอบครอง รวมทั้งต้องออกข้อบังคับและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามความประสงค์ในการจัดตั้งนิคมนั้น และมาตรา ๗^{๓๐} บัญญัติไว้ว่า เมื่อผู้เข้าครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินในนิคม และปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็ให้เจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ได้ระบุไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ แล้วก็จะเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งนิคมดังกล่าวตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แล้ว กล่าวคือ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ขึ้นภายในแนวเขตที่ดินที่กำหนดไว้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๔)^{๓๑} โดยมีอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน(ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)^{๓๒} เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งนิคม (มาตรา ๕)^{๓๓} และมีการแต่งตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนคัดเลือกบุคคลเข้าครอบครองที่ดินเพื่อเป็นสมาชิกในสหกรณ์ (มาตรา ๖)^{๓๔} ตลอดจนมาตรา ๙^{๓๕} ได้บัญญัติให้อำนาจแก่

(ฉ) ค่าธรรมเนียมที่ควรเรียก

(ซ) ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามความประสงค์ในการจัดตั้งนิคมนั้นๆ

^{๓๐} มาตรา ๗ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๘๕) เมื่อผู้เข้าครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินในนิคม และปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ออกหนังสือให้แก่ผู้นั้นเป็นสำคัญแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และผู้นั้นมีสิทธิที่จะขอรับโฉนดแผนที่หรือตราจองที่ดินว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือขอรับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน

^{๓๑} มาตรา ๔ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาครจังหวัดชลบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้สงวนไว้แล้วตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๒} อำนาจหน้าที่ของกรมสหกรณ์ที่ดินได้โอนไปเป็นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามข้อ ๓๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๗ พ.ศ.๒๕๑๕

^{๓๓} มาตรา ๕ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือนี้

^{๓๔} มาตรา ๖ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน เพื่อพิจารณาสอบสวนคัดเลือกบุคคลเข้าครอบครองที่ดินเพื่อเป็นสมาชิกในสหกรณ์จนกว่าสหกรณ์นั้นจะได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว

อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกในสหกรณ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตที่ดินตามที่กำหนดไว้ให้เป็นเขตนิคมได้ไม่เกินรายละ ๕๐ ไร่ ทั้งนี้โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์เป็นผู้รักษาการ (มาตรา ๑๔)^{๓๖}

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภายในแนวเขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือ นั้นมิใช่หมายความว่า ที่ดินภายในแนวเขตดังกล่าวจะต้องเป็นที่ดินที่นำมาจัดแบ่งสำหรับให้ประชาชนทั้งหมด ที่ดินส่วนใดที่จะจัดให้สมาชิกในสหกรณ์นิคมเข้าครอบครองทำประโยชน์ได้กฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) กำหนดว่าต้องไม่เกินรายละ ๕๐ ไร่ และให้เป็นไปตามที่ทางราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจะกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม และตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการดำเนินการนิคมซึ่งตามปกติ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ภายในเขตนิคมก็ย่อมจะต้องมีโรงเรียน สถานที่ทำการของทางราชการซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนสหกรณ์ หรืออาจมีศาสนสถานหรือสถานที่อื่นตามความจำเป็นของชุมชนที่เป็นสหกรณ์ซึ่งย่อมแล้วแต่ขนาดของสหกรณ์ สภาพแวดล้อมและสถานที่ตั้งของสหกรณ์ ทั้งนี้ตามที่ทางราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจะกำหนดหรือวางแผนผังไว้

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ จะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แล้ว แต่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้มีวิธีดำเนินการจัดตั้งนิคมไว้ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) ยังคงมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้ไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่ (มาตรา ๘)^{๓๗} และในการจัดที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินก็มีหน้าที่จัดทำแผนผังจัดแบ่งที่ดิน และอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๓๗)^{๓๘} ตลอดจน ได้มีบทเฉพาะกาลรับรองการเข้าทำประโยชน์หรือการครอบครองที่ดินในนิคมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ

^{๓๕} มาตรา ๙ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐) ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกในสหกรณ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนั้นไม่เกินรายละ ๕๐ ไร่

^{๓๖} มาตรา ๑๔ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

^{๓๗} มาตรา ๘ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑) ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^{๓๘} มาตรา ๓๗ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑) ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินดำเนินการจัดทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร และแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ไว้ในแผนผังของนิคมสหกรณ์ กับทำประกาศติดไว้ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์

จัดตั้งนิคมที่ใช้บังคับอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ใช้บังคับ (มาตรา ๔๓)^{๓๙}

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงเห็นว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ จึงใช้เป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือตลาดหรือสถานที่อื่นอันเป็นความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของชุมชนสหกรณ์ได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแต่อย่างใด และเมื่อได้มีการจัดตั้งสถานที่ราชการหรือใช้ประโยชน์สถานที่ดังกล่าวแล้ว ทางราชการก็ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและตามระเบียบราชการว่าด้วยการนั้นๆ โดยดำเนินการให้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในส่วนนั้นๆ และประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ต่อไป

ประเด็นที่ ๓ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่เป็นที่ดินริมคลองสรรพสามิตอันเป็นคลองที่ขุด โดยใช้งบประมาณของกรมสรรพสามิตและกรมชลประทานเป็นผู้ขุดเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๐ และเป็นที่ดินที่กระทรวงการคลังได้หวงห้ามและครอบครองมาก่อนการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์นั้น จะอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ หรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในปัญหานี้ กรมธนารักษ์ได้ให้ข้อเท็จจริงว่า^{๔๐} ในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ มีแนวคลองสรรพสามิตซึ่งขุดขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘ เพื่อเป็นทางลำเลียงขนส่งเกลือสู่ท่าเรือส่งขายต่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแผนกเกลือ กรมสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติเกลือ พุทธศักราช ๒๔๘๑ โดยใช้งบประมาณของกรมสรรพสามิต และกรมชลประทานเป็นผู้ขุด ดำเนินการเสร็จเมื่อประมาณ พ.ศ.๒๔๘๐-๒๔๘๒ ในสมัยหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสำหรับเอกสารหลักฐานงบประมาณการขุดคลองช่วงปี ๒๔๗๘-๒๔๘๐ ปรากฏเพียงว่ากรมสรรพสามิตได้รับงบประมาณเท่าใด โดยไม่มีรายละเอียดแยกให้เห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง ที่ดินริมคลองสรรพสามิตส่วนนี้กระทรวงการคลังได้หวงห้ามไว้และได้เข้า

^{๓๙} มาตรา ๔๓ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑) สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์ซึ่งได้เข้าทำประโยชน์หรือครอบครองที่ดินในนิคมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คงมีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมนั้นต่อไป ส่วนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ยังไม่ได้จัดให้สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์เข้าทำประโยชน์หรือครอบครองในที่ดินของนิคมในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

^{๔๐} หนังสือกรมธนารักษ์ ส่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน

ครอบครองใช้ประโยชน์มาก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ และขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้วเนื้อที่ประมาณ ๘๕๐ ไร่ เป็นเนื้อที่ริมคลองประมาณ ๔๐๐ ไร่ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยประมาณ ๘๐๐ ราย และจังหวัดได้จัดให้เข้าไปแล้วประมาณ ๔๐๐ กว่ารายซึ่งราษฎรส่วนที่เหลือที่จังหวัดจะจัดให้เข้าต่อไปขณะนี้ได้รับทราบผลการวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ก็ได้มีการต่อต้านที่จะไม่ยอมเช่าและจะมีผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับราษฎรที่ได้จัดให้เข้าไปแล้วด้วยส่วนสภาพการใช้คลองปัจจุบันเป็นทางน้ำใช้สัญจรไปมา และโดยสภาพคลองเป็นทางน้ำไปเชื่อมต่อกับคลองสหกรณ์นิคมด้วย จึงน่าจะใช้เป็นทางสัญจรร่วมกับการขนส่งลำเลียงเกลือมาตั้งแต่เริ่มขุดคลอง ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงเห็นว่า ที่ดินเฉพาะในส่วนแนวคลองสรรพสามิตเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ราชพัสดุ ไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า โดยสภาพของคลองสรรพสามิตนั้นเป็นทางน้ำไปเชื่อมต่อกับคลองสหกรณ์นิคมด้วย จึงใช้เป็นทางสัญจรร่วมกับการขนส่งลำเลียงเกลือมาตั้งแต่เริ่มขุดคลอง และเมื่อคลองสรรพสามิตเป็นคลองที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตั้งแต่ต้นแล้ว คลองสรรพสามิตย่อมมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔^{๔๑} (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔^{๔๒} (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อย่างไรก็ดี ที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งไม่เคยถูกถอนการหวงห้าม และไม่เคยเป็นนิคมเกลือซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๔๘๓ อีกทั้งยังอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ด้วย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ก็เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวล

^{๔๑} มาตรา ๑๓๐๔ (ป.พ.พ.) สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^{๔๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

กฎหมายที่ดิน ซึ่งกระทรวงการคลังและกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๑

ส่วนที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในส่วนที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ อันเป็นกฎหมายที่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๒

โดยสรุป ในปัญหาทั้ง ๓ ประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามเพื่อมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ รัฐสามารถจัดให้เป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือตลาดหรือสถานที่อื่นอันเป็นความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับความเป็อยู่ของชุมชนสหกรณ์ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแต่อย่างใด และเมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือใช้ประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ทางราชการก็ต้องดำเนินการให้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในส่วนนั้นๆ ตามกฎหมายและระเบียบราชการว่าด้วยการนั้น ทั้งนี้ โดยประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ต่อไป

ประเด็นที่ ๓ คลองสรรพสามิตในส่วนที่เป็นตัวคลองย่อมมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ สำหรับที่ดินที่อยู่ริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ อยู่ นั้น แบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

ก. ที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งไม่เคยถูกถอนการหวงห้าม และไม่เคยเป็นนิคมเกลือซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๔๘๓ อีกทั้งยังอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ด้วย ที่ดินก็ยังเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ โดยกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลรักษา

ข. ที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในส่วนที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ด้วยนั้น การใช้ประโยชน์ก็ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการในการจัดตั้งนิคมสหกรณ์

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๙

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง การโอนสิทธิหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย
ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๐๒/๑๔๘๗๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า นายองอาจ จาตุรงคกุล ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าสนทราย ท้องที่ตำบลแม่แฝก อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๘๖๗ ไร่ เพื่อพัฒนาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อการอนุรักษ์และนันทนาการ มีกำหนดระยะเวลา ๑๕ ปี ตามหนังสืออนุญาตเล่มที่ ๗๙ ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๖ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้ได้รับอนุญาตจากนายองอาจ เป็นนิติบุคคล คือ บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรี่คลับ จำกัด โดยนายองอาจเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับหนังสืออนุญาตเช่นนี้ มีผลเท่ากับเป็นการโอนหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้อื่น ซึ่งตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติให้มีการโอนได้เฉพาะการโอนใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ส่วนหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้โอนหรือรับช่วงสิทธิได้แต่อย่างใด และตามข้อ ๗ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตซึ่งเป็นนิติบุคคล ต้องจดทะเบียนในประเทศไทย และผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนต้องมีสัญชาติไทยเกินสองในสามของจำนวนผู้ถือหุ้น ส่วนผู้ขออนุญาตซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาต้องมีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว ดังนั้น สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้โอนให้แก่กันได้ สิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวจึงไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ เพราะหากจะตีความว่าแม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติให้โอนได้ ผู้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวสามารถอนุญาตให้โอนให้แก่กันได้แล้ว กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เกี่ยวกับการโอนใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าไว้ กรณีนายองอาจซึ่งขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้ได้รับหนังสืออนุญาตฯ จากนายองอาจ เป็น

บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรีคลับ จำกัด กรมป่าไม้เห็นว่า ควรยกเลิกหนังสืออนุญาตฉบับเดิมแล้วออกหนังสืออนุญาตฉบับใหม่ให้แก่บริษัทฯ ต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่กรมป่าไม้เสนอให้ยกเลิกหนังสืออนุญาตเดิม และออกหนังสืออนุญาตฉบับใหม่ให้บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรีคลับ จำกัด นั้น เป็นเพราะกรมป่าไม้เห็นว่าสิทธิของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นสิทธิเฉพาะตัว และในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่ได้บัญญัติให้ออนสิทธิกันได้ จึงไม่อาจอนุญาตหรืออนุมัติให้ออนสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งการยกเหตุผลทางกฎหมายเช่นนี้ยังไม่ชัดเจน เพราะการได้มาซึ่งสิทธิเฉพาะตัวอย่างในกรณีนี้จะต้องประกอบด้วยดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่กฎหมายให้ไว้จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติแล้วแต่กรณี ในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ขออนุญาต ดังนั้น ถ้าผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจะโอนสิทธิเฉพาะตัวไปให้ผู้อื่นโดยพลการย่อมทำไม่ได้ แต่หากผู้มีอำนาจได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้รับโอนแล้วเห็นสมควรอนุญาตเช่นนี้ จะกล่าวอ้างว่าทำไม่ได้เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ก็ยังไม่เพียงพอที่จะกล่าวอ้างให้รับฟังได้ และการอ้างว่าหนังสืออนุญาตแตกต่างจากใบอนุญาต โดยใบอนุญาตตามกฎหมายกำหนดให้ออนกันได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ แต่หนังสืออนุญาตไม่ได้กำหนดไว้ หากกฎหมายต้องการให้ออนสิทธิกันได้แล้ว ก็ควรกำหนดให้ออนกันได้เช่นเดียวกับใบอนุญาตนั้น ก็มีการโต้แย้งได้เพราะหนังสืออนุญาตมิได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ เท่านั้น แต่ยังมีกำหนดไว้ตามมาตรา ๑๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ด้วย ซึ่งมาตรา ๑๖ ทวิ ได้รับห้ามการโอนไว้ ถ้าการขออนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๖ ทวิ เป็นสิทธิเฉพาะตัวที่ห้ามโอนเช่นเดียวกัน กฎหมายก็ควรกำหนดห้ามเอาไว้ทั้งสองมาตรา มิใช่ห้ามเฉพาะมาตรา ๑๖ ทวิ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ผู้รับหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ออกตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตฯ ให้แก่ผู้อื่นได้หรือไม่ เพียงใด หากโอนได้การโอนจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ใดหรือไม่ เพียงใด และผู้รับโอนมีสิทธิประโยชน์เท่ากับผู้อน หรือมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้รับอนุญาตรายใหม่

๒. กรณีนายองอาจ จาตุรงคกุล ขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวจากบุคคลธรรมดา คือ นายองอาจ เป็นนิติบุคคล คือ บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรีคลับ จำกัด กรณีนี้จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๓. กรณีที่ผู้รับประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ ตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้ออนประทานบัตรหรือช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ดังกล่าว จะใช้สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของผูถือประทานบัตร เพื่อเข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่ได้ ผูถือประทานบัตรจะโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้รับโอนประทานบัตรหรือรับช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่อีกครั้งได้หรือไม่ เพียงใด หากโอนไม่ได้จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไร จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นายองอาจ จาตุรงค์กุล ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๖ ต่อมา นายองอาจได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ถึงนายอำเภอสันทราย เพื่อขอให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากนายองอาจ เป็นบริษัท เดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคคลับ จำกัด ซึ่งนายองอาจ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เนื่องจากต้องระดมเงินทุนเพื่อใช้พัฒนาพื้นที่ตามโครงการที่ได้เสนอขออนุญาต ไว้โดยได้ขอยกเลิกการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามที่ได้รับอนุญาต ตั้งแต่วันที่บริษัท เดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคคลับ จำกัด ได้รับหนังสืออนุญาต เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และบริษัท เดอะรอยัลเชียงใหม่คันทริคคลับ จำกัด ยินยอมชำระค่าธรรมเนียมให้แก่ทางราชการใหม่ ซึ่งกรมป่าไม้และกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ยังมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้เห็นว่าหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๖ เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจะโอนให้แก่กันมิได้ โดยพิจารณาได้จากอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดค่าธรรมเนียมการโอนใบอนุญาตไว้ แต่ไม่ได้กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนหนังสืออนุญาต ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า หนังสืออนุญาตที่ออกให้ตามมาตรา ๑๖ ทวิ ยังสามารถโอนเปลี่ยนตัวผู้ได้รับอนุญาตได้ตามมาตรา ๑๖ ตริ ถ้ากฎหมายประสงค์จะห้ามโอนหนังสืออนุญาตก็ควรจะห้ามโอนหนังสืออนุญาตที่ออก ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๖ ทวิ ทั้งสองกรณี มิใช่ห้ามเฉพาะหนังสืออนุญาตตามมาตรา ๑๖ เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ สามารถโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้อื่นได้หรือไม่นั้น เห็นว่า ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสรุปความว่า ป่าไม้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากรัฐบาลจึงได้ปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้ เพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และมีให้เศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า ด้วยเหตุนี้มาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไข

^๑ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๒ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรหรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวนคุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันเป็นผลเสียแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยผู้กระทำผิดไม่เข็ดหลาบ เป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

^๓ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถางเผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

เพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงได้กำหนดหลักการไว้ว่า ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ฯลฯ หรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เมื่อหลักการของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติคือ กำหนดเขตป่าไม่ให้ป็นป่าสงวนแห่งชาติ และห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปกระทำการใดๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นข้อยกเว้นหลักการทั่วไป ดังนั้นการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตจึงต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดเกี่ยวกับการโอนหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๖ ไว้ ผู้รับหนังสืออนุญาตจึงไม่สามารถโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้บุคคลอื่นได้ ส่วนกรณีที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ ตรี^๔ ได้อนุญาตให้มีการโอนสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ให้บุคคลอื่นได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) เห็นว่า กรณีตามมาตรา ๑๖ ตรี มิใช่เป็นการโอนสิทธิ แต่เป็นการอนุญาตให้บุคคลในครอบครัวของผู้ได้รับอนุญาตได้ถึงแก่ความตายมี สิทธิอยู่อาศัยในที่ดินต่อไปได้เพียงไม่เกิน ๑๘๐ วัน แล้วต้องยื่นขออนุญาตต่ออธิบดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการนี้อยู่ในดุลพินิจของอธิบดีที่จะให้อยู่อาศัยต่อไปหรือไม่ก็ได้ มิใช่เป็นการโอนสิทธิการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าใจ และไม่อาจนำมาอนุโลมใช้ในกรณีตามข้อเท็จจริงที่หารือ หรือกรณีอื่นที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้

ประเด็นที่สอง กรณีนายองอาจ จาตุรงค์กุล ขอเปลี่ยนแปลงฐานะผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากบุคคลธรรมดา คือ นายองอาจฯ เป็นนิติบุคคล คือ บริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรี่คลับ จำกัด จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะผู้รับอนุญาตจากบุคคลธรรมดาเป็นนิติบุคคลในกรณีนี้ คือ การเปลี่ยนตัวผู้รับอนุญาตหรือการโอนสิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นนั่นเอง เมื่อได้

(๑) ทำไม้หรือเก็บของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๔ มาตรา ๑๖ ตรี ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ ทวิ ถึงแก่ความตาย ให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิ และหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ขออนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้ว ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต"

พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่สามารถโอนแก่กันได้ การเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตจากนายองอาจ เป็นบริษัทเดอะรอยัลเชียงใหม่คันทรี่คลับ จำกัด จึงทำไม่ได้

ประเด็นที่สาม กรณีที่ผู้รับประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการทำเหมืองแร่ ตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้โอนประทานบัตรหรือช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่จะใช้สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ ของผู้ถือประทานบัตรเดิมเพื่อเข้าไปดำเนินการทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่ได้ผู้ถือประทานบัตรจะโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้รับโอนประทานบัตรหรือรับช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ได้หรือไม่ เพียงใด หากโอนไม่ได้จะมีวิธีปฏิบัติอย่างไร จึงจะชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การออกประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมย่อมพิจารณาถึงคุณค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรที่จะอนุญาตให้ขุดหาแร่เป็นสำคัญ ส่วนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ย่อมจะต้องพิจารณาถึงการบำรุงรักษาสภาพป่าสงวนแห่งชาติมิให้ถูกทำลายเสียหายเป็นสำคัญ นอกจากนั้น ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ยังมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี^๕ ซึ่งแตกต่างจากหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ที่มีระยะเวลาคราวละไม่เกินสิบปี ซึ่งผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายแต่ละฉบับอาจกำหนดเวลาอนุญาตแตกต่างกันได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีผลผูกพันกับการได้รับประทานบัตรตาม

^๕ มาตรา ๕๔ รัฐมนตรีผู้ออกประทานบัตร

ประทานบัตรให้มีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีนับแต่วันออก และในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรได้รับประทานบัตรชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว ให้นับอายุประทานบัตรเริ่มต้นแต่วันออกประทานบัตรชั่วคราวฉบับแรก

ในกรณีที่อายุของประทานบัตรชั่วคราวรายใดที่ได้ออกให้แล้วรวมกันมากกว่ากำหนดอายุของประทานบัตรที่จะออกให้ ก็ให้คงการออกประทานบัตรรายนั้น

ประทานบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี เมื่อผู้ถือประทานบัตรยื่นคำขอต่ออายุก่อนครบกำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปด สิบวันต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ รัฐมนตรีจะต่ออายุประทานบัตรให้อีกก็ได้ แต่เมื่อรวมกำหนดเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินยี่สิบห้าปี

เมื่อผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นคำขอต่ออายุตามความในวรรคสี่แล้ว แม้ประทานบัตรจะสิ้นอายุแล้วก็ให้ผู้นั้นทำเหมืองต่อไปได้เสมือนเป็นผู้ถือ ประทานบัตรทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประทานบัตรสิ้นอายุ แต่ถ้ายุทธการธรณีประจำท้องที่ได้มีหนังสือแจ้งการปฏิเสธของรัฐมนตรีไม่ต่ออายุประทานบัตรให้ในระหว่างเวลานั้น ก็ให้ถือว่าสิทธิในการทำเหมืองแร่ของผู้ที่สิ้นสุดลงนับแต่วันรับแจ้งนั้น

กฎหมายว่าด้วยแร่แต่อย่างใด เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีบทบัญญัติในมาตรา ๗๗^๖ ให้มีการรับช่วงการทำเหมืองแร่ และมาตรา ๗๘^๗ ให้มีการโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่นได้แต่ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม่เปิดช่องให้มีการโอนสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ ให้แก่ผู้อื่นได้ ในกรณีที่ผู้รับประทานบัตรซึ่งได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้ให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองแร่หรือโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่นแล้ว ก็มีได้มีผลผูกพันก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับช่วงการทำเหมืองแร่หรือรับโอน ประทานบัตรที่จะเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และไม่อาจโอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แก่กันได้ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวแล้วในประเด็นที่หนึ่ง วิธีปฏิบัติที่ทำให้ผู้รับช่วงการทำเหมืองแร่หรือรับโอนประทานบัตรสามารถ เข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ คือ ผู้รับอนุญาตเดิมขอยกเลิกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและให้ผู้รับช่วงสิทธิการทำเหมืองแร่หรือผู้รับโอนประทานบัตรขอทำ ประโยชน์แทน ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ที่จะใช้ดุลยพินิจอนุญาตหรือไม่ก็ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๙

^๖ มาตรา ๗๗ เมื่อผู้ถือประทานบัตรประสงค์จะให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมือง ให้ยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ระบุบุคคลผู้รับช่วงการทำเหมืองในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งภายในอายุของประทานบัตรและส่วนของเขตเหมืองแร่ที่จะให้รับช่วงการทำเหมือง

รัฐมนตรีหรือผู้ที่เป็รัฐมนตรีที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้มี การรับช่วงการทำเหมืองแร่ได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควร และในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ในใบอนุญาตนั้นก็ได้ ผู้ถือประทานบัตรที่ได้ให้ผู้อื่นรับช่วงการทำเหมืองแร่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง คงมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายและผู้รับช่วงในการทำเหมืองแร่นั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย เสมือนผู้ถือประทานบัตรด้วย

^๗ มาตรา ๗๘ ผู้ถือประทานบัตรผู้ใดประสงค์จะโอนประทานบัตรให้แก่ผู้อื่น ให้ผู้ถือประทานบัตรและผู้ที่จะรับโอนยื่นคำขอต่อทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ เพื่อเสนอตามลำดับไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้สั่งอนุญาตให้โอนได้ และเมื่อผู้ถือประทานบัตรได้ชำระหนี้สินตามพระราชบัญญัตินี้ที่ค้างชำระแก่ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่แล้วจึงจะทำการโอนประทานบัตรนั้นได้

เรื่องเสรีจที่ ๒๖๖/๒๕๔๐

(สำเนา)

บันทึก

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา

กรมการศาสนามีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๔๐๑/๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า วัดยานนาวา เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ได้มอบอำนาจให้กรมการศาสนาดำเนินการจัดให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ของวัดยานนาวา โฉนดเลขที่ ๓๐๐๗ (บางส่วน) เนื้อที่ ๑,๕๑๗ ตารางวา และกรมการศาสนาได้ทำสัญญาเลขที่ ๒๖๗/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๒ ให้บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด เข้ามีกำหนด ๓๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๒ เพื่อปลูกสร้างอาคารโรงแรมสูง ๓๒ ชั้น กรรมสิทธิ์ตกเป็นของวัดยานนาวาเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง

ต่อมา บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขการปลูกสร้างอาคารโรงแรม ๓๒ ชั้น เป็นอาคารพักอาศัย ขนาด ๓๘ ชั้น ๑ หลัง ขนาด ๒๙ ชั้น ๑ หลัง และขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปอีก ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ระยะเวลาการก่อสร้างเดิมสิ้นสุดลง กรมการศาสนาได้พิจารณา และนำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ (พศป.) ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๘ วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ แล้วมีมติให้ความเห็นชอบตามที่วัดและบริษัทเสนอขอเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้าง และขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปอีก ๕ ปี โดยบริษัทตกลงจะถวายเงินบำรุงวัดจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท

กรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนา (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้อนุมัติในหลักการที่คณะกรรมการ พศป. มีมติเห็นชอบดังกล่าวข้างต้น และสั่งการให้กลุ่มนิติการดำเนินการร่างสัญญาเพิ่มเติม ตามคำสั่งอนุมัติลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๘ และบริษัทริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ได้นำเงินค่าบำรุงวัดจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาชำระให้แก่กรมการศาสนาเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘ และบริษัทได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัด ยานนาวา เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๘ แต่นายพนม พงษ์ไพบูลย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการศาสนา ยังมิได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ก็ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสามัญศึกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๘

ต่อมา อธิบดีกรมการศาสนา (นายถวัลย์ ทองมี) ได้พิจารณาเห็นว่า การที่บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ได้ขอเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างทำให้บริษัทได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น เงินบำรุงวัดจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่บริษัทจ่ายให้แก่วัดเพิ่มเติมน้อยไปควรเพิ่มค่า

บำรุงให้วัดอีก จึงได้เชิญกรรมการผู้จัดการบริษัทมาหารือ^๑ ที่ห้องประชุมอธิบดีกรมการศาสนา ในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ซึ่งในวันดังกล่าวกรมการศาสนาได้ขอให้บริษัทกลับไปพิจารณาเพิ่มเงินบำรุงวัดในอัตราที่สูงขึ้น^๒ และบริษัทยินดีจ่ายเงินค่าบำรุงวัดเพิ่มให้อีกจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านบาทถ้วน) ตามหนังสือบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๙ โดยแคชเชียร์เช็คนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เลขที่ ๐๕๕๒๙๔๓ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๙ ซึ่งกรมการศาสนาได้รับเงินจำนวนดังกล่าวเข้าบัญชีของวัดแล้ว ตามใบเสร็จเล่มที่ ๔๒๒ เลขที่ ๒๑๐๘๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ รวมทั้งได้มีหนังสือ นมัสการเจ้าอาวาสวัดยานนาวา ตามหนังสือกรมการศาสนา ที่ ศธ ๐๔๐๗/๘๓๒๗ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๙

เมื่อวัดยานนาวาได้รับหนังสือของกรมการศาสนาแล้ว วัดได้มีลิขิต ด่วนที่สุด ที่ ว.๕/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ ว่า เงินจำนวนที่เพิ่มเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องไม่ชอบโดยปฏิบัติเป็นลาภที่นารังเกียจ ในฐานะวัดยานนาวาเป็นเจ้าของทรัพย์สิน จึงขอให้อธิบดีกรมการศาสนาคืนเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านบาทถ้วน) ให้แก่บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด และรีบดำเนินการในส่วนที่ยังค้างอยู่ซึ่งได้ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้องแล้วให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน แล้วแจ้งให้วัดทราบเกี่ยวกับลิขิตของวัดดังกล่าว กรมการศาสนาได้มีหนังสือกราบนมัสการขอเท็จจริงให้เจ้าอาวาสวัดยานนาวาทราบว่า ในฐานะกรมการศาสนาเป็นตัวแทนการจัดผลประโยชน์ของวัดยานนาวา และในการทำสัญญานานปีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนาตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๔ และกรมการศาสนาได้พยายามรักษาผลประโยชน์ของวัดตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวอย่างดีที่สุด

เนื่องจากกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๔ กำหนดว่า การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา หรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่พักประโชชน์ ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา กรมการศาสนาจึงขอหารือ ดังนี้

๑. การที่กรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนา (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้อนุมัติให้ความเห็นชอบในหลักการและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่วัดยานนาวาและบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด เสนอ โดยบริษัทได้นำเงินมาชำระ จำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเจ้าหน้าที่ของกรมการศาสนาได้รับเงินไว้ และบริษัทได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา แต่อธิบดีกรมการศาสนา (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ยังมิได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวกรณีนี้จะมีผลผูกพันวัดยานนาวาและ กรมการศาสนาอย่างไร หรือไม่

^๑ ปรากฏตามหนังสือกรมการศาสนา ที่ ศธ ๐๔๐๗/๘๓๒ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงกรรมการผู้จัดการ บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด

^๒ ปรากฏตามหนังสือกรมการศาสนา ที่ ศธ ๐๔๐๗/๒๙๘๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๓๙ ถึงกรรมการผู้จัดการ บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด

๒. กรณีที่กรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนา (นายถวัลย์ ทองมี) เห็นว่า ผลประโยชน์ที่วัดยานนาวาได้รับต่ำเกินไป ทำให้วัดยานนาวาไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงไม่ลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา และได้เจรจาขอให้ บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด เพิ่มเงินบำรุงให้แก่วัดยานนาวาอีกจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งบริษัทยินยอมและได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่า ที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๙ เป็นที่เรียบร้อย แต่วัดยานนาวาได้มีหนังสือขอให้ กรมการศาสนาคืนเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด และบริษัทได้รับเงินไปเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๙ การที่วัดยานนาวาคืนเงินให้แก่บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

๓. ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๔ กำหนดว่า “การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็น ที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา” การให้ความเห็นชอบนั้น กรมการศาสนาเพียงแต่พิจารณาเฉพาะอัตราค่าเช่า ค่าบำรุง (เงินกินเปล่า) และระยะเวลาการเช่าเพียงพอหรือไม่ เนื่องจากวัดจะต้องมีการทำสัญญาเช่า และกำหนดเงื่อนไขลงในสัญญาเช่าต่างๆ มากมายกับบุคคลภายนอก (ผู้เช่า) เช่น การประพาศิตตสัญญาของผู้เช่า การกำหนดระยะเวลาการชำระเงิน ภาระหน้าที่ต่างๆ ของผู้เช่าในการปรับปรุงปลูกสร้าง หลักประกันสัญญา การบอกเลิกสัญญา และผลของการบอกเลิกสัญญา ฯลฯ กรมการศาสนาจะต้องพิจารณาในเนื้อหาของสาระของสัญญาทั้งหมดเพื่อมิให้วัดเสียเปรียบบุคคลภายนอกก่อนที่วัดจะทำสัญญาหรือไม่ อย่างไร

ปรากฏข้อเท็จจริงจากสำเนาทะเบียนที่ดินของสำนักงานศาสนสมบัติ กรมการศาสนา ส่วนมาก ที่ ๒๓๙/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๙ ว่า อธิบดีกรมการศาสนา (นายถวัลย์ ทองมี) ได้มีคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าบำรุงวัดยานนาวา จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านบาทถ้วน) ให้แก่บริษัทริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด และบริษัทได้รับเงินจำนวนดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๙ และตามหนังสือสัญญาเช่าที่ดิน ระหว่างวัดยานนาวา ผู้ให้เช่า กับ บริษัทริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ผู้เช่า ฉบับลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๒ ระบุว่า ในการได้เช่าที่ดินแปลงที่กล่าวไว้ในสัญญาดังกล่าว ผู้เช่าตกลงชำระเงินบำรุงศาสนสมบัติวัดยานนาวา จำนวน ๗๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (เจ็ดสิบล้านบาทถ้วน) และผู้เช่าตกลงชำระค่าเช่าที่ดินเป็นรายเดือน โดยในระยะเวลา ๕ ปีแรก ค่าเช่าเดือนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาปีที่ ๖ ถึงปีที่ ๑๐ ค่าเช่าเดือนละ ๑๑๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลาปีที่ ๑๑ ถึงปีที่ ๒๐ ค่าเช่าเดือนละ ๑๒๗,๐๐๐ บาท และระยะเวลาปีที่ ๒๑ ถึงปีที่ ๓๐ ค่าเช่าเดือนละ ๑๕๒,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) ชี้แจงว่า บริษัทริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ผู้เช่า ได้ชำระเงินบำรุงศาสนสมบัติให้วัดยานนาวา ครบถ้วนตามสัญญาแล้ว และได้ชำระค่าเช่าตามสัญญามาโดยตลอด นอกจากนี้ในการดำเนินการเพื่อให้บริษัทริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด เพิ่มเงินบำรุงวัดอีก ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๗/๘๙๑ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ นมัสการ เจ้า

อวาสวัดยานนาวา ขออาราธนาพระคุณเจ้าไปร่วมประชุมหารือกับตัวแทนของบริษัท ริเวอร์ เวิลด์พลาซ่า จำกัด ในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เวลา ๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมอธิบดี กรมการศาสนา แต่เจ้าอวาสวัดยานนาวา ได้มีลิขิต ที่ ว.๔/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงอธิบดีกรมการศาสนา ว่า ทางวัดได้พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบทุกด้าน และให้ความเห็นชอบเป็นข้อยุติเด็ดขาดไปนานแล้ว จึงขอให้กรมการศาสนาดำเนินการไปตามครรลองของเรื่องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ก็จะเป็นการดี ต่อมากรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศร ๐๔๐๗/๑๕๗๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ นมัสการเจ้าอวาสวัดยานนาวา ขออาราธนาไปร่วมประชุมหารืออีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เวลา ๙.๐๐ นาฬิกา และปรากฏตามบันทึกของหัวหน้าฝ่ายจัดการศาสนสมบัติส่วนกลาง สำนักงานศาสนสมบัติ กรมการศาสนา ที่ จท ๔๘/๓๙ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ รายงานผู้อำนวยการสำนักงานศาสนสมบัติ ว่า ในวันดังกล่าวมีผู้แทนวัดยานนาวา และกรรมการผู้จัดการบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด เข้าร่วมประชุมหารือด้วย ผลการหารือสรุปว่าบริษัทควรเพิ่มเงินค่าบำรุงวัด จึงให้กรรมการผู้จัดการบริษัทรับไปหารือกันแล้วแจ้งให้กรมการศาสนาทราบ หลังจากนั้น เมื่อบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ได้ตกลงชำระเงินค่าบำรุงวัดเพิ่ม จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และกรมการศาสนาได้มีหนังสือนมัสการ เจ้าอวาสวัดยานนาวา เพื่อทราบเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๙ วัดก็ได้มีลิขิตด่วนที่สุด ขอให้กรมการศาสนาคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่บริษัท เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ เนื่องจากวัดเห็นว่า เงินจำนวนดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ถูกต้อง เพราะไม่ชอบด้วยระเบียบปฏิบัติ เป็นลาภที่นารังเกียจในทางสมณวิสัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ปัญหาว่าการตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์ของวัดยานนาวา ระหว่างวัดยานนาวา ผู้ให้เช่า และบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ผู้เช่า จนถึงขั้นที่กรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนา (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้อนุมัติให้ความเห็นชอบข้อตกลงดังกล่าว และบริษัทได้ชำระค่าบำรุงวัดตามข้อตกลงนั้น พร้อมทั้งลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าแล้ว แต่กรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนายังมิได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงแทนวัดยานนาวา กรณีดังกล่าวจะมีผลผูกพันวัดยานนาวาและกรมการศาสนาอย่างไร หรือไม่นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ต่อมากรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนา (นายถวัลย์ ทองมี) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจาก วัดยานนาวา และตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจของบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๙ ซึ่งถือได้ว่ากรมการศาสนาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว บันทึกข้อตกลงดังกล่าวจึงย่อมมีผลผูกพันวัดยานนาวา (ผู้ให้เช่า) และบริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด (ผู้เช่า) นับตั้งแต่วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาในข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย

ปัญหาประเด็นที่สอง เห็นว่า เงินบำรุงวัดจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทที่บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด ได้ชำระให้วัดยานนาวา เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ตามที่ระบุไว้ในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวา ฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๙ นั้น กรมการศาสนาได้นำเข้าบัญชีเงินฝากของวัดตามหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และเมื่อเจ้าอาวาสวัดยานนาวาในฐานะผู้แทนในกิจการทั่วไปของวัดซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีหนังสือแจ้งให้กรมการศาสนาเบิกจ่ายเงินค่าบำรุงวัดจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากบัญชีเงินฝากของวัด คืนให้แก่บริษัท ริเวอร์เวิลด์พลาซ่า จำกัด เนื่องจากวัดยานนาวา เห็นว่า เงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่เรียกเพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ถูกต้อง เพราะไม่ชอบด้วยระเบียบปฏิบัติ เป็นลาภที่นารังเกียจในทางสมณวิสัย และกรมการศาสนาโดยอธิบดีกรมการศาสนาได้มีคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากบัญชีเงินฝากของวัดยานนาวาให้แก่บริษัท ตามความประสงค์ของวัดยานนาวา ซึ่งถือได้ว่าการกรมการศาสนาได้ให้ความเห็นชอบในเรื่องนี้แล้ว ดังนั้น การคืนเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงย่อมกระทำได้

ปัญหาประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๔๐ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้การจัดการศาสนสมบัติของวัดต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดใน

^๓ ข้อ ๕ การเก็บรักษาเงินของวัดในส่วนที่เกินสามพันบาทขึ้นไป ให้เก็บรักษาโดยฝากกรมการศาสนา จังหวัด อำเภอ หรือธนาคาร หรือนิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้ฝากในนามของวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๙ วัดที่มีฐานะบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๕ มาตรา ๓๑ วัดมีสองอย่าง

(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

(๒) สำนักสงฆ์

ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

^๖ มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนา ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง

(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนา เพื่อ

การนี้ให้ถือว่ากรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

กฎกระทรวง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๔^๗ ได้กำหนดวิธีการการให้เข้าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา หรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีไว้ว่า จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา โดยมีได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการให้ความเห็นชอบดังกล่าวไว้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของกรมการศาสนาที่จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่ทั้งหมดในแต่ละกรณีไปว่าจะสมควรให้ความเห็นชอบหรือไม่เพียงใด ตามควรแก่กรณี

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๐

^๗ ข้อ ๔ การให้เข้าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

บันทึก

เรื่อง การออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง
และทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จังหวัดจันทบุรี ได้ มีหนังสือ ที่ จบ ๐๐๑๗.๓/๒๖๑๕๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดจันทบุรีได้รับการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากราษฎรจำนวน ๗ ราย โดยขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดที่ดินที่พวกตนครอบครองอยู่ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ประมาณ ๓๐๖ ไร่ โดยอ้างว่า ได้ถือครองทำกินมาเป็นเวลานานประมาณ ๕๐ ปี ก่อน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก่อนที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีเอกสารการครอบครอง และจังหวัดจันทบุรีได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบแล้ว พบว่ามีการทำประโยชน์ในพื้นที่จริง ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญของศาลในการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้วปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์จริง และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ราษฎร จังหวัดจันทบุรีได้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัดจันทบุรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งปรากฏว่า ที่ประชุมมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ได้ยื่นคำร้องอ้างสิทธิภายในกำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และไม่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากไม่มีหลักฐานในที่ดิน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผู้ร้องยังมีสิทธิ เพราะผู้ร้องได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน พ.ศ. ๒๔๙๖ และก่อนกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

จังหวัดจันทบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การถือครองที่ดินของราษฎรดังกล่าวเป็นปัญหาด้านข้อระเบียบกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบไม่สามารถชี้ชัดได้ จึงขอหารือว่า การถือครองที่ดินของราษฎรที่กล่าวมามีสิทธิในที่ดินหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหารื้อดังกล่าว โดยได้ฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนจังหวัดจันทบุรีแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการสอบปากคำบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องของจังหวัดจันทบุรีว่า ผู้ครอบครองที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองคนก่อน ซึ่งได้

ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวมาก่อน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ สภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นที่ราบ ไม่มีต้นไม้ใหญ่ มีการปลูกข้าวเต็มพื้นที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่าการครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒๓ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๙๑ กำหนดให้ป่าเลนปากน้ำเวฬุ ในท้องที่ตำบลเกวียนหัก ตำบลวันยาว ตำบลบ่อ ตำบลบางชัน อำเภอขลุ่ย ฯลฯ จังหวัดจันทบุรี เป็นป่าสงวน ซึ่งที่ดินตามที่หาหรืออยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือนี้ปรากฏว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามที่หาหรือไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงถือว่าผู้ครอบครองที่ดินเหล่านั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ทำให้ไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สามารถกำหนดให้เป็นป่าสงวนได้ตามกฎหมาย และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ บรรดาป่าสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าได้ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

^๑ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๒ มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ประการ คือ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากตนหรือผู้ครอบครองที่ดินคนก่อนมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ๗ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาสภาพที่ดินแล้วเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เพราะเป็นที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ที่ดินตามที่ทำหรือจึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินได้ตามข้อ ๕^๓ ประกอบกับข้อ ๑๔^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎ กระทรวงด้วย

^๓ ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีความสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^๔ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีความสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีความสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๐

เรื่องเสรีที่ ๒๘๕/๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และการได้รับยกเว้นไม่ต้อง
ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานของโรงงานจำพวกที่ ๓
ซึ่งตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าวหรือภายในเขต
นิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ มีหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๓/๖๔๓๓ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรม และกำหนดให้การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าว หรือในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ได้รับสิทธิพิเศษยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้บางประการ กล่าวคือ โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๑๑ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ นั้น กระทรวงอุตสาหกรรมมีปัญหาคอขวดกฎหมายในทางปฏิบัติเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ดังนี้

๑. การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือในเขตนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ หรือไม่ กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ถ้าประสงค์จะเริ่มประกอบกิจการโรงงานในส่วนหนึ่งส่วนใด จะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า ๑๕ วันก่อนวันเริ่มประกอบกิจการโรงงาน หรือไม่ และในกรณีที่มีการทดลองเดินเครื่องจักรก่อนการเริ่มประกอบกิจการโรงงาน ผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว จะต้องแจ้งวันเวลา และระยะเวลาการทดลองเดินเครื่องจักรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า ๑๕ วันหรือไม่

๒. เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ แล้ว ต่อมารัฐมนตรีจะประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมแห่งนั้นได้หรือไม่ หรือจะมีกรณีใดบ้างที่อาจประกาศยกเลิกได้ เช่น ไม่มีโรงงานเข้าไปประกอบกิจการในเขตประกอบการอุตสาหกรรมนั้น หรือมีโรงงานจำนวนไม่มากนัก เป็นต้น

๓. การประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายไว้ในประกาศได้หรือไม่ หรือจะออกประกาศโดยให้เขตประกอบการอุตสาหกรรม มีกำหนดระยะเวลา เช่น ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี เป็นต้น เช่นนี้จะกำหนดได้หรือไม่

หน่วยงานที่รับผิดชอบในกระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่ายคือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า

๑. ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือเขตนิคมอุตสาหกรรม ไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า ๑๕ วันก่อนวันเริ่มประกอบกิจการโรงงาน และไม่ต้องแจ้งวัน เวลา และระยะเวลาการทดลองเดินเครื่องจักรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้ใช้สำหรับกรณีโรงงานที่จะต้องขอรับใบอนุญาตเท่านั้น

๒. เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ แล้ว ต่อมารัฐมนตรีสามารถประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมนั้นได้ตามความเหมาะสม เพราะเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีที่สามารถให้ออกประกาศได้และยกเลิกได้ด้วย

๓. การประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ รัฐมนตรีสามารถกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายไว้ในประกาศได้ เพราะเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีตามกฎหมายที่สามารถกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวได้ หรือจะออกประกาศโดยให้เขตประกอบการอุตสาหกรรมมีกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น เช่น ๕ ปี หรือ ๑๐ ปี เป็นต้น ก็ได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็น ดังนี้

๑. ตามความเห็นของฝ่ายแรกในปัญหาข้อ ๑ ที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ให้ใช้สำหรับกรณีโรงงานที่จะต้องขอรับใบอนุญาตเท่านั้น ฝ่ายที่สองเห็นด้วยในเหตุผลข้อนี้ แต่เนื่องจากผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่ตั้งอยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือเขตนิคมอุตสาหกรรมมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามความในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ เช่นเดียวกันไม่ได้รับการยกเว้นในส่วนนี้ด้วย ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจึงต้องแจ้งประกอบกิจการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถเริ่มต้นการเก็บค่าธรรมเนียมรายปีได้ โดยนำความตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒. ตามปัญหาข้อ ๒ นั้น เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมแล้ว ต่อมารัฐมนตรีจะประกาศยกเลิกไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิด

ความไม่มั่นใจต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และกฎหมายก็ไม่เปิดช่องให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจเช่นนั้นได้

๓. ตามปัญหาข้อ ๓ นั้น การประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าว รัฐมนตรีไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขโดยกำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยาย ไว้ในประกาศดังกล่าวได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และไม่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ลงไปในประกาศได้เช่นเดียวกัน

กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากประเด็นตามปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้อหาดังกล่าวข้างต้น

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (นายชาญชัยสรรค์ ประเสริฐศิลป์ นิติกร ๘) กรมโรงงานอุตสาหกรรม (นายเทียร เมฆานนท์ชัย อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และนายทินกร ไผ่แก้ว นิติกร ๖) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย(นายสุรศักดิ์ สำเภารัตน์ หัวหน้างานอนุญาตโรงงาน)) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมโยธาธิการ (นายอดิศร มโนมัยธารกุล วิศวกรโยธา ๗ และนายสินธิ์ บุญสิทธิ์ วิศวกรโยธา ๖)) ได้มาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา

สรุป ได้ว่า ที่มาของข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายในครั้งนี้นี้สืบเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จำนวน ๓ เขตด้วยกัน ซึ่งในแต่ละเขตมีปัญหาในรายละเอียด ดังนี้

(๑) เขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ตำบลท้ายบ้าน (๖๔๖ ไร่) และตำบลบางปูใหม่ (๒๖๔ ไร่) จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าวจะประกอบกิจการเกี่ยวกับการฟอกหนัง สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรมนี้ ได้แก่ ปัญหาของการบำบัดน้ำเสียเพราะกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถควบคุมจำนวนโรงงานที่เข้าไปตั้ง และประกอบกิจการภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมนี้ได้ เนื่องจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำเขตประกอบการฯ และผู้ประกอบการโรงงานภายในเขตฯ ก็ไม่ได้มาแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ เมื่อเริ่มประกอบกิจการ เพราะได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ นอกจากนี้ แม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปสำรวจตรวจสอบอยู่บ้าง แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในเขตดังกล่าวที่อยู่ ณ ตำบลบางปูใหม่ (๒๖๔ ไร่) ทางราชการได้ออกใบอนุญาตให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม โดยอนุญาตให้แก่สมาคมอุตสาหกรรมฟอกหนัง (ใบอนุญาตฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๖) แต่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมดังกล่าวไม่

เพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสีย และในใบอนุญาตที่ออกให้แก่สมาคมอุตสาหกรรมฟอกหนัง (ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการใน เขตประกอบการฯนี้) ก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใดไว้ให้ทางราชการสามารถบังคับให้สมาคมอุตสาหกรรมฟอกหนังต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่มีโรงงานฟอกหนังเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม จนกระทั่งระบบบำบัดน้ำเสียที่ได้อนุญาตไว้เดิมไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ สมาคมอุตสาหกรรมฟอกหนัง ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการในเขตประกอบการฯนี้ จึงไม่รับผิดชอบต่อและระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้มีขนาดเพียงพอ และอยู่ในสภาพที่สามารถบำบัดน้ำเสียได้

(๒) เขตประกอบการอุตสาหกรรมที่เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ซึ่งลักษณะของโครงการเป็นมินิแฟคตอรีหรือเรือนแถวอุตสาหกรรมจำนวน ๒,๐๐๐ หน่วย เจ้าของโครงการ คือ บริษัทวงแหวนชัชวาลแฟคตอรี จำกัด และบริษัทวงแหวนแสงประทีป จำกัด ปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรมนี้ คือ ขณะนี้มีโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการฯ จำนวน ๙๙ โรงงาน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นโรงงานชุบโลหะ แต่เจ้าของโครงการไม่ได้ดูแลและแก้ไขปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม กล่าวคือไม่มีการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเจ้าของโครงการอ้างว่ามีโรงงานน้อย ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยในด้านความมั่นคงแข็งแรงของอาคารโรงงาน เพราะการออกแบบอาคารโรงงานอยู่ในลักษณะที่ไม่ปลอดภัย

(๓) เขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ตำบลเชิงเนิน ตำบลตะพง และตำบลบ้านแลง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ซึ่งลักษณะของโครงการเป็นศูนย์อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์ downstream อุตสาหกรรม วัสดุก่อสร้างและอุตสาหกรรมต่อเนื่องของกลุ่มบริษัทในเครือของเจ้าของโครงการ คือ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด ปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรมนี้ คือ ได้มีการตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันขนาดใหญ่ ๔๗๕ ภายในเขตประกอบการฯ ซึ่งโรงงานดังกล่าวเป็นโรงงานประเภทที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีนโยบายที่จะห้าม มิให้มีการตั้งหรือขยาย โดยขั้นแรกนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศเป็น “นโยบายภายใน” ห้ามมิให้มีการตั้งหรือขยายโรงงานประเภทดังกล่าวเท่านั้น ไม่ได้ออกเป็นประกาศของรัฐมนตรีโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามที่มาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯบัญญัติไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะกระทรวงฯเข้าใจว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานคงจะต้องมาขออนุญาตจากผู้อนุญาตตามกฎหมายโรงงานอยู่แล้วทุกกรณี ซึ่งก็จะทำให้สามารถควบคุมได้

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว ทำให้โรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการฯได้รับยกเว้นไม่ต้องรับอนุญาต และนอกจากนั้น ยังปรากฏด้วยว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวไม่ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบเรื่องความปลอดภัยของโรงงาน และเรื่องการดูแลรักษามิให้มีการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ว่า ในด้านสิ่งแวดล้อมได้มีการลักลอบเผากากน้ำมันและพลาสติก การลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม การลักลอบดูดทรายในทะเล และในระยะหลังได้มีอหิวาต์เกิดขึ้นหลายครั้ง

สำหรับการควบคุมอาคารโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยการสาธารณสุขฯ ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ชี้แจงว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” จะพิจารณาตรวจสอบเพียงว่าอาคารดังกล่าวได้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบัญญัติไว้หรือไม่ เท่านั้น ส่วนปัญหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปหรือไม่ (เช่น กฎหมายโรงงาน) นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่เข้าไปดำเนินการในเรื่องนี้ เจ้าพนักงานฯ มีหน้าที่เพียงแต่ต้องแจ้งเป็นคำเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทราบว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้น ตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๓ ทวิ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนปัญหาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรมทั้ง ๓ เขต ดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แจ้งว่า ไม่ทราบรายละเอียดในเรื่องนี้ เนื่องจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้ประสานงานหรือรายงานเรื่องดังกล่าวให้กรมโยธาธิการทราบแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า ในเรื่องนี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้ตั้งคำถามมา ๓ ปัญหาคือ

ปัญหาที่ ๑ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ปัญหาที่ ๒ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแล้ว ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมแห่งนั้นได้หรือไม่ หรือจะมีกรณีใดบ้างที่อาจประกาศยกเลิกได้ และ

ปัญหาที่ ๓ การประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทหรือชนิดของโรง

งานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายไว้ในประกาศดังกล่าวได้หรือไม่ และจะประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยได้หรือไม่

แต่ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาข้างต้นที่กระทรวงอุตสาหกรรมหารือมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงประเด็นเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ใน ๓ ประเด็นก่อน คือ ประเด็นเรื่องจำพวกของโรงงาน ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงจำพวกของโรงงานจากโรงงานจำพวกหนึ่งไปเป็นโรงงานอีกจำพวกหนึ่ง และประเด็นเรื่องข้อกำหนดของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานแต่ละจำพวกต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ เรื่อง จำพวกของโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. ๒๕๓๕ ได้แบ่งจำพวกของโรงงานออกเป็น ๓ จำพวก^๑ คือ โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน และโรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

ในการกำหนดให้โรงงานใดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ นั้น มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง^๓ กำหนด โดยพิจารณาตามประเภท ชนิด และขนาดของโรงงาน

เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงฉบับแรก คือ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า โรงงานประเภทและชนิดเดียวกันอาจจะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ก็ได้

^๑ มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็น โรงงานจำพวกที่ ๑ โรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือ สิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

(๑) โรงงานจำพวกที่ ๑ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

(๒) โรงงานจำพวกที่ ๒ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(๓) โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ด้วย

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงงาน ซึ่งถูกกำหนดโดยขนาดของเครื่องจักรที่ใช้ในโรงงาน หรือจำนวนคนงานในโรงงาน หรือทั้งขนาดของเครื่องจักรและจำนวนคนงาน เช่น โรงงานตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวลำดับที่ ๒๓ ได้แก่ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากสิ่งทอ ซึ่งมีใช้เครื่องนุ่งห่มอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (๑) การทำผลิตภัณฑ์จากสิ่งทอเป็นเครื่องใช้ในบ้าน (๒) การทำถุงหรือกระสอบ ซึ่งมีใช้ถุงหรือกระสอบพลาสติก (๓) การทำผลิตภัณฑ์จากผ้าใบ (๔) การตบแต่งหรือเย็บปักถักร้อยสิ่งทอโรงงานดังกล่าวนี้ถ้าใช้คนงานไม่เกิน ๒๐ คน ก็เป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือถ้าใช้คนงานไม่เกิน ๕๐ คนและไม่จัดอยู่ในจำพวกที่ ๑ ก็จะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือถ้าใช้คนงานเกิน ๕๐ คน ก็จะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ หรือโรงงานตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงฯ ใน ลำดับที่ ๑๐ ได้แก่ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับอาหารจากแป้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (๑) การทำขนมปังหรือขนมเค้ก (๒) การทำขนมปังกรอบหรือขนมอบแห้ง (๓) การทำผลิตภัณฑ์อาหารจากแป้งเป็นเส้น เม็ดหรือชิ้น โรงงานดังกล่าวนี้ถ้าใช้เครื่องจักรไม่เกิน ๒๐ แรงม้าและคนงานไม่เกิน ๒๐ คน ก็จะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือถ้าใช้เครื่องจักรไม่เกิน ๕๐ แรงม้าและคนงานไม่เกิน ๕๐ คน และไม่จัดอยู่ในจำพวกที่ ๑ ก็จะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือถ้าใช้เครื่องจักรเกิน ๕๐ แรงม้าหรือคนงานเกิน ๕๐ คน ก็จะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ เป็นต้น

ประเด็นที่ ๒ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงจำพวกของโรงงาน เมื่อได้ทราบถึง “จำพวก” ของโรงงานแล้ว ก็มีความจำเป็นจะต้องพิจารณาต่อไปว่า โรงงานเหล่านั้นอาจเปลี่ยนแปลงจากจำพวกหนึ่งไปเป็นอีกจำพวกหนึ่งได้ด้วยเหตุใดบ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงงานฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า โรงงานอาจเปลี่ยนแปลงจำพวกได้หลายสาเหตุด้วยกัน ทั้งโดยเหตุที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปและโดยเหตุที่ข้อกำหนดเปลี่ยนแปลงไป คือ บทบัญญัติของกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป คือ

(๑) ประการแรก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงขนาดของโรงงานตามข้อเท็จจริง กรณีก็จะมีผลทำให้จำพวกของโรงงานเปลี่ยนแปลงได้ เช่น โรงงานจำพวกที่ ๒ อาจเปลี่ยนแปลงเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ได้ ถ้าข้อเท็จจริงต่อมาปรากฏว่าโรงงานจำพวกที่ ๒ ได้มีการเพิ่มขนาดของเครื่องจักรที่ใช้ในโรงงานและ/หรือเพิ่มจำนวนคนงานในโรงงาน เป็นต้น

(๒) ประการที่สอง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดของกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ กล่าวคือ ปัจจุบันการกำหนดจำพวกของโรงงานเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕)๔ ดังนั้น หากต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว ก็จะมีผลทำให้จำพวกของโรงงานเปลี่ยนแปลงไปด้วย

(๓) ประการที่สาม เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑)๕ กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละ

๔ มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาใน เรื่องดังต่อไปนี้

ประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชนแล้ว ก็จะมีผลทำให้โรงงานตามที่กำหนดในประกาศดังกล่าวและตั้งอยู่ภายในเขตท้องที่ตามที่กำหนดไว้ เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๔ ทั้งหมด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และเมื่อได้มีประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ก็จะต้องไปขอรับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตตามมาตรา ๑๒ เพราะโรงงานดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ไปแล้ว ทั้งนี้ ตามนัยแห่งมาตรา ๒๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งในสาเหตุทั้ง ๓ ประการนี้ สาเหตุประการแรกเป็นกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้สอบถามมาในครั้งนี้ เพราะการเปลี่ยนแปลงจำพวกของโรงงานตามสาเหตุประการแรกนั้น อาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ เมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไป คือ ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้เปลี่ยนแปลงขนาดของเครื่องจักร และ/หรือเพิ่มหรือลดจำนวนของพนักงานในโรงงาน และนอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๗^๗ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า โรงงานจำพวกที่ ๓ นั้น แม้ภายหลังจะลดขนาดเครื่องจักรและจำนวนพนักงานจนกระทั่งไม่เป็น”โรงงาน” ตามคำนิยามของโรงงานตามมาตรา ๕ คือ ใช้เครื่องจักรต่ำกว่า ๕ แรงม้า หรือจำนวนพนักงานต่ำกว่า ๗ คน โรงงานดังกล่าวก็ยังคงเป็น

(๑) กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

(๒) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบและหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน

(๓) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย

(๔) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

^๕ มาตรา ๗ วรรคสอง

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ด้วย

^๖ มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มิกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ หรือประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ทำให้โรงงานจำพวกที่ ๑ หรือโรงงานจำพวกที่ ๒ เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานยื่นคำขอใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นมีผลบังคับให้ผู้ยื่นประกอบ กิจการโรงงานต่อไปได้โดยมีฐานะเสมือนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตและให้ผู้อนุญาต ออกใบอนุญาตโดยไม่ชักช้า

^๗ มาตรา ๑๗ โรงงานใดที่ผู้ประกอบกิจการได้รับใบอนุญาตอยู่แล้วหากภายหลังปรากฏว่าใช้ ขนาดของเครื่องจักรต่ำกว่าห้าแรงม้าหรือจำนวนพนักงานต่ำกว่าเจ็ดคน ให้ถือว่าโรงงานนั้นยังเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะได้แจ้งเลิก ประกอบกิจการโรงงานหรือใบอนุญาตสิ้นอายุ

โรงงานที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโรงงานจนกว่าจะได้แจ้งเลิกประกอบกิจการโรงงานหรือใบอนุญาตสิ้นอายุ อีกด้วย

ประเด็นที่ ๓ เรื่อง ข้อกำหนดของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้แตกต่างกันไปตามแต่จำพวกของโรงงาน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ และกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯแล้ว อาจสรุปได้ดังนี้

(๑) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๑ จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๘ (อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน) มาตรา ๑๐ (เรื่อง หน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว) มาตรา ๒๙ (เรื่อง การดำเนินการในกรณีที่มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ หรือประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) ทำให้โรงงานจำพวกที่ ๑ เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓) มาตรา ๓๒ (เรื่อง การที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี) มาตรา ๓๔ (เรื่อง การแจ้งและการดำเนินการในกรณีมีอุบัติเหตุในโรงงานเนื่องจากโรงงานหรือ เครื่องจักรของโรงงาน) และมาตราอื่นๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลโรงงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายฯลฯ และจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ ว่าด้วยที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของอาคาร ฯลฯ ของโรงงาน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ว่าด้วยการจัดทำรายงานข้อมูลที่เป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

(๒) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๘ (อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน) มาตรา ๑๑ (เรื่อง หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และการที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนที่จะเริ่มประกอบกิจการโรงงาน หรือเมื่อเลิกประกอบกิจการ โอน ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อโรงงาน) มาตรา ๒๙ (เรื่อง การดำเนินการในกรณีที่มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ หรือประกาศของรัฐมนตรีตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว) มาตรา ๓๒ (๑) ทำให้โรงงานจำพวกที่ ๒ เปลี่ยนเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓) มาตรา ๓๒ (เรื่อง การที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี) มาตรา ๓๓ (เรื่อง การแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเมื่อโรงงานจำพวกที่ ๒ หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปีและถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไป ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ) มาตรา ๓๔ (เรื่อง การแจ้งและการดำเนินการในกรณีมีอุบัติเหตุในโรงงาน เนื่องจากโรงงานหรือเครื่องจักรของโรงงาน) และมาตรา ๔๓ (เรื่อง การเสียค่าธรรมเนียมรายปีและเงินเพิ่ม) ฯลฯ และต้องปฏิบัติตาม

กฎกระทรวงต่างๆ ซึ่งได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ว่าด้วยที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของอาคารชลย ของโรงงาน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) กับฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ว่าด้วยการ จัดทำและการแจ้งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ โรงงาน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ว่าด้วยแบบและรายละเอียดที่ต้องแจ้งและแบบใบรับแจ้ง เมื่อจะเริ่ม ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราในการชำระค่าธรรมเนียมรายปี เป็นต้น

(๓) ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯเกือบทั้งหมด ดังนี้

ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติทั่วไปทำนอง เดียวกันกับผู้ประกอบกิจการโรงงาน จำพวกที่ ๑ และ/หรือผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จะต้องปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ มาตรา ๘ (อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุม การประกอบกิจการโรงงาน) มาตรา ๓๒ (เรื่อง การที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีโดย อนุมัติคณะรัฐมนตรี) มาตรา ๓๓ (เรื่อง การแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเมื่อโรงงานจำพวก ที่ ๓ หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปีและถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไป ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ และต้องได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่) มาตรา ๓๔ (เรื่อง การแจ้งและการดำเนินการในกรณีมี อุบัติเหตุในโรงงานเนื่องจากโรงงานหรือเครื่องจักรของโรงงาน) และบทบัญญัติอื่นๆ เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลโรงงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ยังจะต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ โดยเฉพาะคือ มาตรา ๖ (เรื่อง การเสียค่าธรรมเนียมค่าขอ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือใบอนุญาตขยายโรงงาน ค่าธรรมเนียมใบแทนใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต) มาตรา ๑๒ (เรื่อง การขอรับใบอนุญาตและการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออก ตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ ออกตามมาตรา ๓๒) มาตรา ๑๓ (เรื่อง การแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเมื่อจะเริ่มประกอบ กิจการโรงงาน และการแจ้งวัน เวลา และระยะเวลาการทดลองเดินเครื่องจักร) มาตรา ๑๕ (เรื่อง การขอต่ออายุใบอนุญาต) มาตรา ๑๖ (เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ ต่ออายุใบอนุญาต) มาตรา ๑๗ (เรื่อง การเปลี่ยนแปลงขนาดโรงงาน) มาตรา ๑๘ (เรื่อง การ ขออนุญาตขยายโรงงาน) มาตรา ๑๙ (เรื่อง การแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับ การเพิ่มจำนวนหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักร หรือเพิ่มเนื้อที่อาคารโรงงานหรือก่อสร้างอาคาร โรงงานเพิ่มขึ้นใหม่) มาตรา ๒๐ (เรื่อง การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดใน ใบอนุญาต) มาตรา ๒๑ (เรื่อง การขอรับโอนใบอนุญาตในกรณีที่มีการโอนการประกอบกิจการ โรงงาน การให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือขายโรงงาน) มาตรา ๒๒ (เรื่อง การขอรับโอนใบอนุญาตใน

กรณีผู้รับใบอนุญาตตาย) มาตรา ๒๓ (เรื่อง การแสดงใบอนุญาต) มาตรา ๒๔ (เรื่อง การแจ้ง เมื่อมีการเปลี่ยนชื่อโรงงานหรือชื่อผู้รับใบอนุญาต) มาตรา ๒๕ (เรื่อง การยื่นคำขอรับใบแทน ใบกรณีใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย) มาตรา ๒๖ (เรื่อง การยื่นคำขอย้ายเครื่องจักร) มาตรา ๒๗ (เรื่อง การย้ายโรงงาน) มาตรา ๒๘ (เรื่อง การแจ้งเมื่อเลิกประกอบกิจการโรงงาน และการดำเนินการเมื่อจะเปลี่ยนแปลงโรงงานจำพวกที่ ๓ เป็นโรงงานจำพวกที่ ๑ หรือโรงงาน จำพวกที่ ๒) และมาตรา ๔๓ (เรื่อง การเสียค่าธรรมเนียมรายปีและเงินเพิ่ม) และต้องปฏิบัติตาม กฎกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ ว่าด้วยที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของอาคาร ฯลฯ ของโรงงาน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ กับฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ ว่าด้วยการ จัดทำและการแจ้งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงาน กฎกระทรวง ฉบับ ที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ จนถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ ว่าด้วยการขอรับ ใบอนุญาตและการเสียค่าธรรมเนียม เป็นต้น

อนึ่ง เป็นที่สังเกตว่า ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ นั้นกฎหมาย ได้บัญญัติเรื่องค่าธรรมเนียมไว้ ๒ ประเภทย่อยด้วยกัน คือ (๑) ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖ ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียมคำขอ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือใบอนุญาตขยายโรงงาน ค่าธรรมเนียมใบแทน ใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต และ (๒) ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๔๓ ซึ่ง ได้ได้แก่ ค่าธรรมเนียมรายปีโดยผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ จะต้องชำระค่าธรรมเนียม ดังกล่าวทั้ง ๒ ประเภทย่อย แต่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จะเสีย “ค่าธรรมเนียมราย ปี” แต่เพียงอย่างเดียว และในการพิจารณาประเด็นที่สามเกี่ยวกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติของกฎหมายนี้ ก็จะต้องคำนึงถึงประเด็นเบื้องต้นในข้อที่ ๒ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง จำพวกของโรงงานด้วยว่า เมื่อโรงงานหนึ่งได้เปลี่ยนแปลงจากจำพวกหนึ่งไปเป็นอีกจำพวก หนึ่ง เช่น มีการเพิ่มขนาดของโรงงาน (ขนาดของเครื่องจักรและ/หรือจำนวนคนงาน) หรือเมื่อมี ประกาศของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ แล้ว ข้อกำหนดของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานนั้นต้องปฏิบัติ ก็จะ เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นเดียวกัน

เมื่อได้พิจารณาประเด็นเบื้องต้นทั้งสามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ถาม มาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ก็จะวินิจฉัยปัญหาที่ กระทรวงอุตสาหกรรมหรือมาทั้ง ๓ ประการตามลำดับดังนี้

สำหรับปัญหาที่ ๑ ที่ว่า ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขต ประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ในบรรดาคำถามในปัญหาทั้ง ๓ ปัญหา ที่กระทรวงอุตสาหกรรมถามมานี้ ปัญหาที่ ๑ เป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะปัญหานี้นอกจากจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับ

ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายโรงงาน สำหรับผู้ประกอบการโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแล้ว ยังเป็นปัญหาสำหรับผู้ประกอบการโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม (ทั้งของเอกชนและของหน่วยงานของรัฐ) ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมที่มีอยู่เป็นจำนวนมากอีกด้วย ส่วนปัญหาที่ ๒ และปัญหาที่ ๓ ที่กระทรวงอุตสาหกรรมถามมานั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับ “เขตประกอบการอุตสาหกรรม” แต่เพียงอย่างเดียว

อนึ่ง ปัญหาของกระทรวงอุตสาหกรรมที่ถามมาในข้อนี้ เป็นที่สังเกตว่า กระทรวงอุตสาหกรรมถามมาเพียงว่า ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ หรือไม่ แต่อันที่จริงแล้วปัญหาของมาตรา ๓๐ นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับการตามกฎหมายโรงงานสำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม และภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้งสำหรับผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๒ และผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๓ ทั้งสองจำพวก และเป็นปัญหาเกี่ยวกับผลบังคับที่ผู้ประกอบการโรงงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ทั้งตามมาตรา ๑๓ และตามบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ของกฎหมายโรงงานอีกด้วย ฉะนั้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากจะให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๓ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ถามมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จะให้ข้อวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ของกระทรวงอุตสาหกรรมโดยครอบคลุมไปถึงบทบัญญัติ มาตราอื่นๆ ของกฎหมายโรงงานด้วย

บทบัญญัติมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติไว้ว่า

^๔ มาตรา ๓๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ การประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๑๑ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณีแต่การประกอบการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ (๑) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบการโรงงานตามพระราช บัญญัตินี้ โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

เมื่อได้กำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแล้ว รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณโดยรอบเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมภายในระยะที่กำหนดเป็นเขตห้ามประกอบการโรงงานโดยเด็ดขาด หรือจะอนุญาตให้ประกอบการได้เฉพาะโรงงานบางประเภท ชนิดหรือขนาดใดก็ได้

“ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้ การประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขต

ประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๑๑ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ (๑) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาตแล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ”

ก่อนอื่น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ขอให้ข้อสังเกตเป็นหลักการเบื้องต้นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ ดังกล่าวนี้น่าจะเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการยกเว้นจากบทบัญญัติอื่นๆ ของพระราชบัญญัติโรงงานฯ โดยเป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมรวมตัวอยู่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๘ เป็นไปอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหรือความปลอดภัยของสาธารณชน ฯลฯ และในขณะเดียวกันก็ให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายบางประการตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง ระบุไว้ และดังนั้น โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๓๐ นี้เป็นข้อยกเว้นของบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายโรงงานนี้เอง การตีความหรือการเข้าใจความหมายของมาตรา ๓๐ จึงมีลักษณะจำกัดอยู่ภายในถ้อยคำและตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๐ เท่านั้น

สาระสำคัญของความในวรรคสองของมาตรา ๓๐ ดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยอาจสรุปได้ว่า ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมและภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๑๑ และการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ให้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ทั้งนี้ โดยการประกอบกิจการโรงงานทั้งจำพวกที่ ๒ และจำพวกที่ ๓ ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ ๔ ประการ คือ (๑) กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๒) ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๓) ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ (๑) และ (๔) บทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานโดยมาตรา ๓๐ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า ให้ผู้ประกอบการโรงงานดังกล่าวถือเสมือนเป็นผู้แจ้งตามมาตรา ๑๑ (สำหรับโรงงานจำพวกที่ ๒) หรือเป็นผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ (สำหรับโรงงานจำพวกที่ ๓) แล้วแต่กรณี

ในปัญหาที่ ๑ นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จะแยกข้อวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ออกเป็น ๒ ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ (ก) ประการแรก เป็นข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตการยกเว้นจากบทบัญญัติอื่นๆ โดยทั่วไปของกฎหมายโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๒ และจำพวกที่ ๓ ได้รับตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และ (ข) ประการที่สอง เป็นข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับการยกเว้นผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๓ ในการปฏิบัติเฉพาะตามมาตรา ๑๓ ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ถามมา

(ก) ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตการยกเว้นจากบทบัญญัติอื่นๆ โดยทั่วไปของกฎหมายโรงงาน ในการวินิจฉัยเรื่องนี้ เนื่องจากมาตรา ๓๐ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การยกเว้นแก่โรงงาน ๒ จำพวกคือ โรงงานจำพวกที่ ๒ และจำพวกที่ ๓ ซึ่งขอบเขตการยกเว้นและความหมายของบทมาตรานี้กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับโรงงาน ๒ จำพวกนี้มีความแตกต่างกัน ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง

(๑) กรณีสำหรับโรงงานจำพวกที่ ๒^๙ ซึ่งได้แก่ โรงงานประเภทชนิดและขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อนนั้น มาตรา ๓๐ บัญญัติให้การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ตามมาตรา ๑๑^{๑๐} แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบอยู่ ๒ กรณี คือ ในวรรคหนึ่งและวรรคห้า โดยในวรรคหนึ่ง เป็นการแจ้งในกรณีที่จะเริ่มประกอบกิจการโรงงาน และในวรรคห้า เป็นการแจ้งในกรณีที่มีการเลิก การโอน การให้เช่าหรือการให้เช่าซื้อโรงงาน และบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง ก็มีได้ระบุให้ชัดเจนว่า การยกเว้นการแจ้งตามมาตรา ๑๑ นั้น เป็นการยกเว้นทั้งสองวรรค คือ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือจะยกเว้นให้เฉพาะการแจ้งตามวรรคหนึ่งเพียงวรรคเดียว ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จะให้ความเห็นแยกออกเป็น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง และประเด็นตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า

ประเด็นตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสองประกอบกับ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ได้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายชัดแจ้งแล้วว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๑ คือ ไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเมื่อเริ่มประกอบกิจการโรงงาน โดยถือเสมือนว่าเป็นผู้แจ้งแล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นแต่อย่างใด

ประเด็นตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า ในประเด็นนี้ ถ้าหากพิจารณาเฉพาะเพียง มาตรา ๓๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๑ วรรคห้า ก็ดูว่าจะไม่มีปัญหาอย่างไร เพราะเข้าใจได้ว่า เมื่อผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ เลิก โอน ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อ ซึ่งเป็นการหยุดกิจการโรงงาน(เลิก) หรือเปลี่ยนผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการโรงงาน (เลิก/โอน/ให้เช่า/ให้เช่าซื้อ)

กฎหมาย คณะที่ ๖) จะแยกข้อพิจารณาออกเป็น ๒ ข้อ คือ กรณีสำหรับโรงงานจำพวกที่ ๒ กรณีหนึ่ง และกรณีสำหรับโรงงานจำพวกที่ ๓ อีกกรณีหนึ่ง

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๑๑ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และเมื่อจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน แบบและรายละเอียดที่ต้องแจ้งและแบบใบรับแจ้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งประกอบกิจการโรงงานได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งตามวรรคหนึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว

การเลิกประกอบกิจการ การโอน การให้เช่าหรือการให้เช่าซื้อโรงงานจำพวกที่ ๒ ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้นำเนินการดังกล่าว

ตามมาตรา ๑๑ วรรคห้าแล้วผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ก็จะได้รับยกเว้นตาม บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง โดยถือเสมือนว่าเป็นผู้แจ้งแล้วด้วย แต่เมื่อพิจารณาไปถึง บทบัญญัติมาตรา ๓๓^{๑๑} ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า ผู้ประกอบการกิจการโรงงาน จำพวกที่ ๒ จะต้องปฏิบัติตามของกฎหมายและข้อกำหนดในกฎกระทรวง อีกทั้งยังจะมีผล เกี่ยวพันกับเรื่องการชำระค่าธรรมเนียมรายปี^{๑๒} ซึ่งผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ มี

^{๑๑} มาตรา ๓๓ ถ้าโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ หยุดดำเนินงานติดต่อกัน เกินกว่าหนึ่งปี ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ แล้วแต่กรณี ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันพ้น กำหนดหนึ่งปี ถ้า บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งประสงค์จะประกอบการกิจการโรงงานต่อไปให้แจ้งเป็น หนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ทราบก่อนเริ่มประกอบการกิจการและถ้าเป็นโรงงาน จำพวกที่ ๓ จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงาน เจ้าหน้าที่เสียก่อนแล้วจึงประกอบ กิจการโรงงานได้

ในการให้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต่อไปนั้น ให้นำมาตรา ๑๕ วรรคสอง และ มาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่มาตรา ๓๐ วรรคสอง ก็มีได้ระบุนยกเว้นมาตรา ๓๓ ไว้ให้ โดยมาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ที่หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่า ๑ ปี มีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งปี (วรรคหนึ่ง) และหากผู้ประกอบการกิจการโรงงานดังกล่าวประสงค์จะประกอบการกิจการโรงงานต่อไป ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนเริ่มประกอบการกิจการโรงงานต่อไปด้วย (วรรคสอง) ฉะนั้น จึงมีปัญหว่า ถ้าหาก เข้าใจว่ามาตรา ๓๐ วรรคสอง ได้บัญญัติยกเว้นการแจ้งการเลิก การโอนฯฯ ตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า แต่ไม่ ยกเว้นการแจ้งตามมาตรา ๓๓ เพราะมาตรา ๓๐ วรรคสอง ไม่ได้ระบุนมาตรา ๓๓ ให้ได้รับการยกเว้น ซึ่ง ความเข้าใจโดยนัยเช่นนี้ ก็จะมีปัญหาขัดแย้งกันว่า เพราะเหตุใดมาตรา ๓๐ วรรคสอง จึงยกเว้นให้ผู้ประกอบ กิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ไม่ต้องแจ้งการเลิก การโอนฯฯ กิจการโรงงาน (ตามมาตรา ๑๑) แต่กลับไม่ ยกเว้นการแจ้งการหยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่า ๑ ปีและแจ้งการเริ่มประกอบการกิจการโรงงานครั้งใหม่ (ตามมาตรา ๓๓)

ในปัญหาดังกล่าวนี้นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แล้ว จะเห็นได้ว่า ในเมื่อบทบัญญัติมาตรา ดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นจากหลักการทั่วไปของกฎหมายซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่ได้ระบุน มาตรา ๓๓ (การแจ้งการหยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่า ๑ ปี) ไว้ให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ได้รับการยกเว้นไว้ จึงต้องเข้าใจว่า มาตรา ๓๐ วรรคสอง ไม่มีความมุ่งหมายจะให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงาน จำพวกที่ ๒ ได้รับยกเว้นการแจ้งตามมาตรา ๓๓ นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๓ ที่ กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเมื่อโรงงานจำพวกที่ ๒ หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่า ๑ ปีนั้น ก็เพื่อที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ทราบถึงความต่อเนื่องของการ ประกอบกิจการโรงงานซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการประกอบการกิจการของโรงงานให้ เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติ

^{๑๒} ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเรื่องค่าธรรมเนียมไว้ ๒ ประเภท ด้วยกัน คือ (๑) ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖ ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียมค่าขอ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหรือ ใบอนุญาตขยายโรงงาน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต และ (๒) ค่าธรรมเนียมรายปีตามมาตรา ๔๓

หน้าที่จะต้องชำระเพื่อการประกอบกิจการโรงงาน ตามมาตรา ๔๓^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติโรงงานด้วย แม้ว่าผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จะไม่ต้องได้รับใบอนุญาตเช่นเดียวกับผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ก็ตาม

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงเห็นว่า ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม เมื่อหยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่าหนึ่งปี จึงยังคงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ส่วนการยกเว้นการแจ้งตามมาตรา ๑๑ วรรคห้า (ซึ่งได้แก่การเลิกการโอนฯ) นั้น แม้จะเข้าใจความหมายว่าผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ไม่ต้องแจ้งตามความในถ้อยคำในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แต่ความเข้าใจความหมายดังกล่าว ก็จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายประการใด เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ถ้าหากผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ประสงค์จะให้ตนเองต้องพ้นจากภาระหน้าที่และการชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามกฎหมายกำหนดไว้ ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ก็คงจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อประโยชน์ของตนเอง

(๒) กรณีสำหรับโรงงานจำพวกที่ ๓^{๑๔} ซึ่งได้แก่ โรงงานประเภทชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้นั้นมาตรา ๓๐ บัญญัติให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒^{๑๕} คือ

ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตร้องขอหนังสือรับรองก่อนออกใบอนุญาต ถ้าการพิจารณาเบื้องต้นเพียงพอที่จะอนุมัติในหลักการได้ ให้ผู้อนุญาตออกหนังสือรับรองให้โดยสงวนส่วนที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๓} มาตรา ๔๓ ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน และถ้ายังไม่ยินยอมเสียค่าธรรมเนียมโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดการประกอบกิจการไว้จนกว่าจะได้เสียค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่มครบจำนวน และให้นำมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๕} มาตรา ๑๒ ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตาม มาตรา ๓๒

ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้ ผู้ประกอบการกิจการโรงงานดังกล่าวได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง โดยถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบอนุญาตแล้ว

ปัญหามีอยู่ว่า การที่มาตรา ๓๐ บัญญัติยกเว้นให้ไม่ต้องได้รับอนุญาตโดยถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบอนุญาตแล้วนั้น จะมีความหมายเพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า ผลของการที่มาตรา ๓๐ ยกเว้นทำให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ได้รับอนุญาตโดยไม่ต้องขอ ย่อมมีผลทำให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ด้วย เช่น มาตรา ๑๕ (เรื่อง การขอต่ออายุใบอนุญาต) มาตรา ๑๘ (เรื่อง การขออนุญาตขยายโรงงาน) มาตรา ๒๐ (เรื่อง การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต) มาตรา ๒๑ (เรื่อง การขอรับโอนใบอนุญาตในกรณีที่มีการโอนการประกอบกิจการโรงงาน การให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือขายโรงงาน) มาตรา ๒๒ (เรื่อง การขอรับโอนใบอนุญาตในกรณีผู้รับใบอนุญาตตาย) มาตรา ๒๓ (เรื่อง การแสดงใบอนุญาต) และมาตรา ๒๕ (เรื่อง การยื่นคำขอรับใบแทนในกรณีใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย) เป็นต้น รวมทั้งการได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมคำขอ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมขยายโรงงาน ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตราอื่นๆ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานอยู่ ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นเบื้องต้นข้อที่ ๓ รวมทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับการดำเนินกิจการโรงงานตามมาตรา ๔๓ ด้วย ทั้งนี้ โดยถือเสมือนเป็น “ผู้รับใบอนุญาต” ตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสองกำหนดไว้

ปัญหาที่อาจมีขึ้นได้สำหรับบทบัญญัติบางมาตรา ก็คือ ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ใน “เขตประกอบการอุตสาหกรรม” จะมีหน้าที่ประการใดในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แต่มิได้บัญญัติให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงาน ต้องมาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เช่น มาตรา ๑๘ (การขยายโรงงานต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต) หรือมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ (การโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งผู้รับโอนหรือทายาทต้องมาขอใบอนุญาตภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ถือว่ามี การเลิกประกอบกิจการโรงงาน หรือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย) หรือในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องมาแจ้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงบางประการที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่เคยแจ้งมาก่อน เนื่องจาก

ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมาขอใบอนุญาต เช่น มาตรา ๑๙ (การเพิ่มจำนวนหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรหรือการเพิ่มเนื้อที่หรือการก่อสร้างอาคารเพิ่ม) หรือมาตรา ๒๔ (การเปลี่ยนชื่อโรงงาน) ในปัญหานี้ มาตรา ๓๐ วรรคสองมิได้กำหนดให้ชัดเจน ดังนั้น จึงไม่มีความแน่ชัดว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ จะต้องมาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพราะมาตรา ๓๐ วรรคสองบัญญัติแต่เพียงว่า การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ให้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒ โดยให้ถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบอนุญาตแล้วเท่านั้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขความไม่ชัดเจนในถ้อยคำของมาตรา ๓๐ และเพื่อประโยชน์แก่การกำกับดูแลโรงงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๔๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอาจออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๗) หรือ (๘) กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือในเขตนิคมอุตสาหกรรม ต้องมาแจ้งข้อมูลเหล่านี้ต่อทางราชการไว้

นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมยังจะต้องคำนึงข้อเท็จจริงด้วยว่า ไม่ว่าโรงงานที่ตั้งอยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม จะเป็นโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือจำพวกที่ ๓ หรือแม้แต่โรงงานจำพวกที่ ๑ เอง ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงจำพวกได้เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ทำการเปลี่ยนแปลงขนาดของเครื่องจักรและ/หรือจำนวนคนงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใช้ในการประกอบกิจการ ทั้งนี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นเบื้องต้นข้อที่ ๒ ซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็จะทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายและตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงเพิ่มมากขึ้นจากเดิม เพราะมาตรา ๓๐ วรรคสอง ได้ให้สิทธิยกเว้นในการปฏิบัติตามกฎหมายโรงงานเพียงบางส่วนเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการยกเว้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงงานฯ ทั้งหมด ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ เพื่อให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งได้รับยกเว้นให้ได้รับอนุญาตไปแล้ว มีหน้าที่ต้องมาแจ้งข้อมูลแก่ทางราชการเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมดูแลในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของสาธารณชน ฯลฯ ก็เป็นสิ่งที่ทางราชการพึงกระทำ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(ข) ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมและภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมว่า จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ หรือไม่ ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) เห็นว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมก็ดีหรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมก็ดี มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ เพราะมาตรา ๓๐ วรรคสอง มิได้ระบุงยกเว้นมาตรา ๑๓ ไว้ และมาตรา ๑๓ ก็มีใช้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ถ้าประสงค์จะเริ่มประกอบกิจการโรงงานในส่วนหนึ่งส่วนใด ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มประกอบกิจการโรงงาน ถ้าจะมีการทดลองเดินเครื่องจักรก่อนการเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามวรรคหนึ่ง ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งวัน เวลา และระยะเวลาการทดลองเดินเครื่องจักรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่าสิบห้าวันด้วย

หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อาจใช้เพื่อการทดลองเดินเครื่องจักรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มประกอบกิจการแม้ว่าการเริ่มประกอบกิจการนั้น จะเป็นการเริ่มประกอบกิจการเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของกิจการก็ตาม ผู้รับใบอนุญาต ซึ่งย่อมมีความหมายรวมทั้งผู้ถือเสมือนผู้รับใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๓๐ วรรคสองด้วย จะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน และในวรรคสองของมาตรา ๑๓ เอง ยังได้กำหนดต่อไปว่า ถ้ามีการทดลองเดินเครื่องจักรก่อนการเริ่มประกอบกิจการโรงงาน ผู้รับใบอนุญาตฯลฯ ก็ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ด้วย

นอกจากนั้น กฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคสามของมาตรา ๑๓ ซึ่งได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ ก็ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการทดลองเดินเครื่องจักรไว้ด้วย^{๑๖} ว่า ในการทดลองเดินเครื่องจักรผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ จะต้องจัดทำบันทึกมีรายการแสดงวันเริ่มทดลองเดินเครื่องจักร ปริมาณของพลังงานที่ใช้ วัตถุดิบที่ใช้ในการทดลอง และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ โดยให้เก็บรักษาทันทีนี้ไว้ ณ ที่ตั้งโรงงานให้พร้อมสำหรับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๓^{๑๗} และกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโรงงานโดยทั่วๆ ไป และอยู่นอกเหนือขอบเขตของการยกเว้นเพื่อความสะดวกในการรับอนุญาตตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม

^{๑๖} ข้อ ๓ ในการทดลองเดินเครื่องจักร ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำบันทึกมีรายการแสดงวันเริ่มทดลองเดินเครื่องจักร ปริมาณของพลังงานที่ใช้ วัตถุดิบที่ใช้ในการทดลอง และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ โดยให้เก็บรักษาทันทีนี้ไว้ ณ ที่ตั้งโรงงานให้พร้อมสำหรับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่

^{๑๗} มาตรา ๑๓ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ถ้าประสงค์จะเริ่มประกอบกิจการโรงงานในส่วนหนึ่งส่วนใด ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มประกอบกิจการโรงงาน ถ้าจะมีการทดลองเดินเครื่องจักรก่อนการเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามวรรคหนึ่ง ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งวัน เวลา และระยะเวลาการทดลองเดินเครื่องจักรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่าสิบห้าวันด้วย หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่อาจใช้เพื่อการทดลองเดินเครื่องจักรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบอนุญาต จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงเห็นว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ และบทบัญญัติมาตราอื่นๆ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งไม่ตรงกับความเห็นของทั้งฝ่ายแรกและฝ่ายที่สองที่มีความเห็นร่วมกันว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๓ นี้ให้ใช้สำหรับกรณีโรงงานที่จะต้องขอรับใบอนุญาตเท่านั้น

สำหรับปัญหาที่ ๒ ที่ว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแล้ว ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมแห่งนั้นได้หรือไม่ หรือจะมีกรณีใดบ้างที่อาจประกาศยกเลิกได้

ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่การออกประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมให้มีการรวมตัวกันอยู่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งและเพื่อความสะดวกในการกำกับดูแล ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม ฉะนั้น หากต่อมาสภาพข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือกรณีมีความจำเป็นอื่นใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็ย่อมมีอำนาจที่จะออกประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมนั้นได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากจะมีประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามที่ได้ประกาศไว้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นควรที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้พิจารณา และคำนึงถึงผลที่จะตามมาภายหลังจากการประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมไว้ด้วย เพราะการประกาศยกเลิกเขตดังกล่าวจะทำให้การยกเว้นตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ของโรงงานจำพวกที่ ๒ และโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ ต้องสิ้นสุดลงและต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังเช่นกรณีปกติ ตัวอย่างเช่น กรณีการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๑๑ นั้น เมื่อมีการยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมแล้ว ต่อไปเมื่อผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ จะเลิกประกอบกิจการ หรือโอน ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ก็มีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ หรือตัวอย่างสำหรับกรณีการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องรับ

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

อนุญาตตามมาตรา ๑๒^{๑๙} และถือเสมือนเป็นผู้รับใบอนุญาตนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไปก็ต้องมาแจ้งขออนุญาตตามกฎหมายโรงงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวมานี้ ทางกระทรวงอุตสาหกรรมคงจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาการออกใบอนุญาต การตรวจสอบโรงงาน การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และหลักเกณฑ์อื่นๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและให้สอดคล้องกับการยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมในทางปฏิบัติด้วย

สำหรับปัญหาที่ ๓ ที่ว่า การประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๒๐} รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายไว้ในประกาศดังกล่าวได้หรือไม่ และจะประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยได้หรือไม่

ตามปัญหาที่กระทรวงอุตสาหกรรมถามมานี้ สามารถแยกออกได้เป็น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรก การประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายไว้ในประกาศดังกล่าวได้หรือไม่ และประเด็นที่สอง รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยหรือไม่

ในประเด็นแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า ในการที่จะพิจารณาปัญหามาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง จำเป็นจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับมาตรา ๓๒ (๑) กล่าวคือ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศกำหนดท้องที่ใดท้องที่หนึ่งให้เป็น"เขตประกอบการอุตสาหกรรม"ซึ่งจะมีผลตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสองบัญญัติไว้ คือ การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ หรือโรงงานจำพวกที่ ๓ ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ได้รับการยกเว้นจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ฯลฯ แต่มาตรา ๓๒ (๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

การที่บทบัญญัติมาตราทั้งสองนี้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ "รัฐมนตรี" หรือ "รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี" ไว้แตกต่างกัน ก็เนื่องมาจากลักษณะและความสำคัญของบทบัญญัติทั้งสองนั้นไม่เหมือนกัน กล่าวคือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๒ (๑) ซึ่งเป็นอำนาจในการจำกัดจำนวน ขนาด ฯลฯ ของโรงงาน ไม่ให้ตั้งในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ย่อมมีความสำคัญมากกว่าอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนดเขต

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

ประกอบการอุตสาหกรรมในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยยกเว้นเกี่ยวกับการแจ้งข้อเท็จจริงบางประการหรือยกเว้นการขอรับใบอนุญาต ฯลฯ และดังนั้นเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๒ (๑) ได้กำหนดอำนาจเกี่ยวกับการจำกัดจำนวน ขนาดของโรงงาน ฯลฯ ที่จะให้ตั้งในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งไว้โดยให้เป็นอำนาจของ “รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี” ไว้เป็นการเฉพาะและชัดแจ้งแล้ว ก็เป็นที่แน่ชัดว่า “รัฐมนตรี” จึงอาศัยอำนาจมาตรา ๓๐ วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขเรื่องชนิดและประเภทของโรงงาน ที่จะให้ตั้งหรือขยาย ฯลฯ ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมไม่ได้ และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะกำหนดจำกัดจำนวนและขนาดโรงงานเช่นนั้นในเขตประกอบการอุตสาหกรรม รัฐมนตรีก็ต้องดำเนินการประกาศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) กับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ควบคู่กัน และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๓๒ (๑) กำหนดไว้ คือ รัฐมนตรีต้องประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมรวมทั้งเงื่อนไขจำกัดประเภท หรือชนิดของโรงงาน ฯลฯ โดยได้รับอนุมัติคณะรัฐมนตรี และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชนตามที่มาตรา ๓๒ กำหนดไว้ และถ้าคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในจังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดระยอง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นในทำนองเดียวกันอีก กระทรวงอุตสาหกรรมก็น่าจะพิจารณากำหนด “เขตประกอบการอุตสาหกรรม” ตามมาตรา ๓๐ ไปพร้อมๆ กับการพิจารณา กำหนดประเภทหรือชนิด (ขนาดและจำนวน) ของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๒ (๑) ไปด้วย

ประเด็นที่สอง ที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ด้วย ได้หรือไม่ ปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ได้ ตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในปัญหาที่ ๒ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงสามารถประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมโดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ด้วยได้เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในปัญหาตามข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนี้

๑. ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่อยู่ในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ หรือภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๓๐ บัญญัติยกเว้นให้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ เท่านั้น ไม่ได้รวมถึงกรณีตามมาตรา ๑๓ และนอกจากนั้น ผู้ประกอบการโรงงานดังกล่าวยังต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ของกฎหมายโรงงานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ การควบคุม และการเสียค่าธรรมเนียมรายปี ในการประกอบการโรงงานอีกด้วย

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจประกาศยกเลิกเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะกำหนดเงื่อนไขเรื่องประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายไว้ในประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมตาม มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ แต่หากประสงค์จะทำเช่นนั้น จะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ควบคู่กันไป และนอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สามารถประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยมีกำหนดระยะเวลาให้ยกเลิกได้ ด้วยเหตุผลโดยนัยเดียวกับปัญหาที่ ๒

ในประการสุดท้าย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็น ว่า โดยที่ปัญหาที่กระทรวงอุตสาหกรรมถามมาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสองนั้น มีความเกี่ยวพันถึงผู้ประกอบการโรงงานที่อยู่ภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้งของเอกชนและของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่มีเป็นจำนวนมากด้วย โดยกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย^{๒๑} ได้บัญญัติไว้ว่า การประกอบกิจการโรงงานของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เพียงแต่อำนาจหน้าที่ใน “การอนุญาต” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้น กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมอบหมายเท่านั้น ฉะนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงสมควรจะแจ้งให้ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทราบ และทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายโรงงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม ตามนัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้วินิจฉัยในครั้งนี้นี้ด้วย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๐

^{๒๑} มาตรา ๔๒ (พรบ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒) บรรดาการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้บริษัทประกันภัยทำการจัดสรรที่ดิน
ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือที่ มท ๐๖๐๕/๓๓๒๒๓ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๗๑๒ และ ๑๓๑๔๐ ตำบลปากเปรี้ยว อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี แต่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าขัดกับวัตถุประสงค์ตามหนังสือปริศนห้สนธิข้อ ๔ (๑๔) ของบริษัท ฯ ซึ่งจดทะเบียนไว้ว่า ห้ามทำการซื้อขายที่ดินเพื่อค้าหากำไร บริษัทฯจึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งตามข้อ ๑๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ โดยให้เหตุผลว่า บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนี้มาจากการรับโอนชำระหนี้จำนอง เพราะลูกค้ากู้เงินไปแล้วไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้คืนได้ จึงโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว เมื่อรับโอนชำระหนี้มาแล้วพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ บังคับให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่ได้อมา ซึ่งกระทำได้ ๒ วิธีกล่าวคือ ขายทั้งแปลงหรือแบ่งขายเป็นแปลงย่อยเพื่อความสะดวกในการขาย มิฉะนั้นอาจขายไม่ได้ บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด เคยหารือกรมที่ดินว่า กรณีนี้จะต้องขออนุญาตทำการค้าที่ดินตามมาตรา ๑๐๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ กรมที่ดินได้ตอบว่าการได้ที่ดินมาจากการรับโอนชำระหนี้จำนองและต้องจำหน่าย เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยแบ่งขายเป็นแปลงย่อย ไม่เข้าข่ายเป็นการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่ต้องขออนุญาต นอกจากนี้ บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด เคยได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเลขที่ ๑๔๗/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๘ มาแล้ว จากเหตุผลดังกล่าว แสดงว่าการดำเนินการของบริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด เป็นไปตามหลักการของสถาบันการเงินย่อมมีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ที่ดินมาโดยทางอื่นที่ไม่ใช่การได้มาโดยการซื้อ เช่น การรับจำนองแล้วรับโอนชำระหนี้จำนอง ซึ่งต้องจำหน่ายออกไปตามกฎหมายบังคับ ฉะนั้น การขายที่ดินทั้งแปลงหรือแบ่งขายเป็นแปลงย่อยมีกฎหมายบังคับ จึงน่าเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของหนังสือปริศนห้สนธิข้อ ๔ (๑๔)

กรมที่ดินพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า แม้ว่าวัตถุประสงค์ตามหนังสือปริศนห้สนธิข้อ ๔(๑๔) ตอนท้ายจะมีข้อความระบุห้ามมิให้ซื้อขายที่ดินเพื่อคั่นหากำไร แต่บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้ที่ดินแปลงนี้มาจากการรับโอนชำระหนี้เพราะรับจำนองที่ดิน

ไว้เป็นประกันการกู้ยืมเงินตามปกติธุระ แล้วผู้จำนองไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้จึงโอนที่ดินให้เพื่อชำระหนี้ทดแทนเงินกู้ยืมดังกล่าว อันแสดงว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะซื้อขายที่ดินเพื่อค้ำหากำไรมาแต่ต้น ทั้งเหตุที่แบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อยก็สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๒๗ (๘) บังคับให้ต้องจำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันได้มา โดยมีได้กำหนดให้เป็นที่น่าพอใจจะต้องจำหน่ายเป็นแปลงใหญ่ห้ามจำหน่ายเป็นแปลงย่อยหรือไม่ การที่บริษัทไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัดรับโอนที่ดินจากการชำระหนี้จำนอง แล้วนำมาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จึงไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๔ (๑๔)

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายอนุสรณ์ วงศ์วรรณ) เห็นว่าการอุทธรณ์คำสั่งของบริษัทฯรายนี้มีมูลเหตุมาจากการตีความปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยมีความเห็นว่า การขออนุญาตจัดสรรที่ดินของบริษัทฯขัดกับวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิ แต่ในการดำเนินการชั้นอุทธรณ์ กรมที่ดินพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า การขออนุญาตจัดสรรที่ดินของบริษัทฯไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของบริษัทฯ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความเห็นแตกต่างกัน สมควรที่จะนำประเด็นปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการประกันภัย) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยบริษัทฯ ได้รับโอนที่ดินแปลงที่หาหรือมาจากการชำระหนี้จำนอง จึงขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินแปลงดังกล่าวต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แต่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าขัดกับวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทฯ ข้อ ๔ (๑๔)^๑ บริษัทฯ จึงอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเห็นว่า พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้บริษัทประกันภัยต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้มาจากการชำระหนี้ภายในเก้าปีนับแต่วันที่ได้มา จึงน่าจะสามารถทำการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่ายได้ และไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทฯ

^๑ ข้อ ๔ วัตถุประสงค์ของบริษัทฯเพื่อประกอบกิจการดังต่อไปนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ซื้อขาย แลกเปลี่ยน จำนำและรับจำนำ จำนองและรับจำนอง เช่าและให้เช่า เช่าซื้อ ทรัพย์สินและสิทธิทุกประเภททั้งภายในและภายนอกประเทศ ยกเว้นการซื้อขายที่ดินเพื่อค้ำหากำไร

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ได้ที่ดินแปลงนี้มาจากการรับโอนชำระหนี้เพราะรับจำนองที่ดินไว้เป็นประกันการกู้ยืมเงินตามปกติธุระ และผู้จำนองไม่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้ จึงโอนที่ดินให้เพื่อชำระหนี้ทดแทนเงินกู้ยืมดังกล่าว อันแสดงว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะซื้อขายที่ดินเพื่อค้าหากำไรมาแต่ต้น ทั้งเหตุที่แบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อยก็สืบเนื่องจากมาตรา ๓๔ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๓ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ บังคับให้ต้องจำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันได้มา โดยมีได้กำหนดบังคับว่าจะต้องจำหน่ายเป็นแปลงใหญ่ห้ามจำหน่ายเป็นแปลงย่อย การที่บริษัทรับโอนที่ดินจากการชำระหนี้จำนอง แล้วนำมาขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่ายเป็นแปลงย่อยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕^๔ จึงไม่ถือว่าเป็นการค้าเพื่อแสวงหากำไรแต่อย่างใด เพราะกรณีนี้เป็นการจำหน่ายไปตามบทบังคับแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจำหน่ายที่ดินของบริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด จึงไม่ถือว่าเป็นการค้ากับวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อ ๔ (๑๔) ของบริษัทที่กำหนดว่า "ห้ามทำการซื้อขายที่ดินเพื่อหากำไร"

บริษัทประกันวินาศภัย จะประกอบธุรกิจอื่นใดนอกจากประกันวินาศภัยได้ เฉพาะธุรกิจที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ

^๒ มาตรา ๓๔ บริษัทต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของบริษัทตามมาตรา ๓๓ (๙) ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับชำระหนี้ หรือจากการบังคับจำนองตามมาตรา ๓๓ (๙) (ค) ให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่ได้มา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้มีไว้เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๓๓ (๙) (ก) หรือ (ข)

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๓ บริษัทต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของบริษัทตามมาตรา ๓๑ (๑๐) ในกรณีดังต่อไปนี้

(๒) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับชำระหนี้ หรือจากการบังคับจำนองตามมาตรา ๓๑ (๑) (ค) ให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่ได้มา เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้มีไว้เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๓๑ (๑๐) (ก) หรือ (ข)

^๔ การจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

^๕ มาตรา ๒๘ นอกจากการประกันวินาศภัย บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นได้เฉพาะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขสำหรับการประกอบธุรกิจนั้น ๆ ให้บริษัทปฏิบัติตามด้วยก็ได้

ซึ่งตามข้อ ๓ (๑๙) ของประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัท ประกันวินาศภัยได้กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยสามารถจัดจำหน่ายที่ดิน หรือที่ดินและอาคารที่บริษัทต้องจำหน่ายตามมาตรา ๓๓ ได้ ส่วนกรณีบริษัทประกันชีวิตก็ประกอบธุรกิจอื่น นอกจากการประกันชีวิตได้แต่เฉพาะธุรกิจที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเช่นเดียวกัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ ซึ่งตามข้อ ๓ (๒๑)^๗ ของประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่อง การลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต ได้อนุญาตให้บริษัทประกันชีวิต จัดจำหน่ายที่ดิน หรือที่ดินและอาคารที่บริษัทต้องจำหน่ายตามมาตรา ๓๗ ได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การที่ บริษัท ไทยสมุทรพาณิชย์ประกันภัย จำกัด ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่ายที่ดินที่ตกเป็นของบริษัทจากการรับชำระหนี้ เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิตและกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยกำหนดไว้ การขออนุญาตดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทแต่อย่างใด แต่การที่จะได้รับอนุญาตหรือไม่ ย่อมมีอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐

^๖ มาตรา ๒๘ นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขสำหรับการประกอบธุรกิจนั้น ๆ ให้บริษัทปฏิบัติด้วยก็ได้

^๗ ข้อ ๓ บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นในราชอาณาจักรได้ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๒๑) จัดจำหน่ายที่ดิน หรือที่ดินและอาคารที่บริษัทต้องจำหน่ายตามมาตรา ๓๔

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

เรื่องเสรีจที่ ๓๘๘/๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๗/๓๑๙๓ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสือสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ ฉช ๐๐๑๒/๙๔๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขออุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงหมายเลข ๓๐๔ สายปากเกร็ด - นครราชสีมา ตอนเลี้ยวเมืองพนมสารคาม จำนวน ๔ แปลง คือ โฉนดเลขที่ ๑๗๒๑๒, ๑๗๒๐๕ และ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๑๘๐๕ และ ๑๘๑๕ ทั้งนี้เนื่องจาก กรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืน ได้แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งในตอนท้ายของหนังสือดังกล่าวได้แจ้งด้วยว่า “หากท่านไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน ท่านมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ มิฉะนั้นท่านจะหมดสิทธิอุทธรณ์ ฯลฯ” กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินที่สามารถถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่ เงินที่กรมทางหลวงจ่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ และ กระทรวงคมนาคมจะสามารถรับหนังสืออุทธรณ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้พิจารณาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินตามที่หารือเดิมเป็นของเอกชนและได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเจตนาจะให้ใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์เหมือนกับที่ดินของเอกชนทั่วไป ซึ่งไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือที่ราชพัสดุ ถ้ามีการเวนคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรได้รับเงินค่าทดแทน เท่ากับราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า ในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง กรมทางหลวงจะจ่ายเงินให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนแบ่งออกเป็น

สองประเภท คือ ค่าทดแทนจะจ่ายให้แก่บุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเงินช่วยเหลือเป็นเงินที่จ่ายให้นอกจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่จ่ายให้ในทางนโยบายเพื่อมนุษยธรรม หรือเพื่อความสะดวกในการเข้าใช้ที่ดิน เช่น กรณีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรมทางหลวงจะจ่ายเงินให้เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายในการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ หรือกรณีที่ดินของส่วนราชการอยู่ในแนวเขตที่จะสร้างทาง จำเป็นต้องรื้อถอนสถานที่ทำการออกไปสร้างในที่ดินแปลงอื่น การตั้งงบประมาณของหน่วยราชการที่จะต้องย้ายอาจไม่สะดวก กรมทางหลวงจะขออนุมัติจ่ายเงินในโครงการสร้างทางจากกรมบัญชีกลาง เพื่อจ่ายให้แก่หน่วยราชการที่ต้องย้ายที่ทำการตามจำนวนค่าใช้จ่ายจริง ส่วนการขอใช้ที่ดินจะทำความตกลงกันในระหว่างหน่วยงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาเรื่องหารือนี้แล้วปรากฏว่า หลักกฎหมายที่ดินแต่เดิมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ให้ราษฎรอาศัย แต่กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์^๒

^๑ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่ดินที่ต้องเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดินโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไป เมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าตอบแทนตาม (๕) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทน ในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

^๒ ที่ในแวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้

ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ บัญญัติรองรับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน^๓ เมื่อรัฐได้มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เอกชนไปแล้ว การจะนำที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย โดยแบ่งเป็น ๒ กรณีคือ กรณีแรก บังคับเอาที่ดินกลับคืนมาโดยการออกกฎหมายตามมาตรา ๓๖^๔ และกรณีเอกชนสละสิทธิในที่ดินโดยเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐตามมาตรา ๕๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ คำว่า “เวนคืน” จึงเริ่มใช้ในกฎหมายที่ดินเป็นครั้งแรกในความหมายว่าราษฎรคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ และได้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการที่รัฐบังคับเอาที่ดินของเอกชนกลับคืนมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ ในระยะแรกยังไม่มีคำเรียกโดยเฉพาะ เพราะว่ารรัฐจะใช้วิธีบังคับซื้อที่ดินโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายและจ่ายค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย เช่น มาตรา ๑๘^๗ และมาตรา ๑๕๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างปฐุมบรมราชานุสรณ์และสร้างคมนาคมเชื่อมจังหวัดพระนครกับธนบุรี เป็นต้น คำว่า “เวนคืน” ได้นำมาใช้ในกรณีรัฐบังคับเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ กล่าวคือ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการผังเมือง เพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม เพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นถ้ารัฐไม่

^๓ มาตรา ๓๕ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

^๔ มาตรา ๓๖ ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้ไว้ในมาตรา ๓๕ เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้อง ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

^๕ มาตรา ๕๗ ผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้ทำเรื่องรายขึ้นต่อเจ้าพนักงานทะเบียนแล้วให้นำโฉนดเดิมมาคืนเมื่อเจ้า พนักงานทะเบียนตรวจสอบสารบบเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้รับโฉนดไว้ แลทำใบรับให้ผู้ยื่นคืนไปเป็นสำคัญ

^๖ มาตรา ๕ ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

^๗ มาตรา ๑๘ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น ให้อยู่ในข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน กล่าวคือการบังคับให้ขายตามข้อความดังกล่าวไว้ในส่วนที่ ๒ นี้

^๘ มาตรา ๑๕๖ ในการก่อสร้าง ฤาเปลี่ยนแปลงทางหลวงสายใดถ้าต้องการที่ดินฤาอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งไม่ใช่เป็นของแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดหาซื้อทรัพย์นั้นได้

อาจตกลงกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการดังกล่าวข้างต้นได้ ก็แต่โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ มาตรา ๓๘^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ สำหรับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อรัฐเป็นเจ้าของอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเวนคืนดังเช่นกรณีอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพราะรัฐย่อมนำอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้วในฐานะที่เป็นเจ้าของ การที่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นผู้ถือครอง ใช้ประโยชน์ หรือมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ มิใช่หน่วยงานนั้นจะมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทำนองเดียวกับเอกชน แต่ถือว่าที่ดินที่หน่วยงานนั้นใช้ประโยชน์หรือมีหน้าที่ดูแลรักษาเป็นที่ดินของรัฐเหมือนกันทั้งสิ้น ไม่อยู่ในการใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจ่ายเงินค่าทดแทน ฯลฯ เป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับการเวนคืนที่ดินที่มีใช้เป็นของรัฐ ไม่ได้มุ่งหมายให้นำมาใช้กับที่ดินของรัฐ

ข้อหาหรือในประเด็นแรกที่ว่า ที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) เห็นว่าควรพิจารณาว่าที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ที่ดินตามที่หาหรือจะเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน และ น.ส.3 ก. และเคยเป็น

^๙ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๓๘ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ดินของเอกชนมาก่อนที่จะมีการโอนให้แก่ ส.ป.ก. และตามมาตรา ๓๖ ทวิ^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะบัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ ที่กล่าวข้างต้น บัญญัติให้ ส.ป.ก. ใช้ที่ดินนั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก. ไม่อาจจำหน่ายหรือโอนไปหรือใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และมีใช่เป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒)^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยพิจารณาขอเขตของคำว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ ไว้ในทำนองเดียวกันว่า^{๑๓} .การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก.ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งจะให้ ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป..." ดังนั้น ที่ดินตามที่หาหรือจึงมีสภาพเป็นที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สามนั้น เมื่อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่อยู่ในข่ายการถูกเวนคืนได้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เงินค่าที่ดินที่กรมทางหลวงวางไว้เพื่อจ่ายให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมิใช่เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

^{๑๑} มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก.ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก.

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^{๑๓} บันทึก เรื่องหาข้อบัญญัติกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๔/๒๕๓๖)

^{๑๔} มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯจึงมีขึ้นได้ กระทรวงคมนาคมจึงไม่มีหน้าที่รับอุทธรณ์ของ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๐

หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ
หนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึก

เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทาน

กรมทางหลวงได้ มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๒๐๘๘๖ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมทางหลวงมีปัญหาคำถามเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทาน ดังนี้

เดิมกรมทางหลวงได้ให้สัมปทานในการก่อสร้างทางยกระดับบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต (ดอนดินแดง - ดอนเมือง) ตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ แก่บริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ จำกัด ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อบริษัทเป็น “บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)” กรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นว่า ทางหลวงสัมปทานดังกล่าวเป็นทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลและเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามความหมายของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่การที่กรมทางหลวงได้ให้สัมปทานแก่บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) จัดหาผลกำไรจากการเก็บค่าผ่านทางเป็นการหาประโยชน์ในลักษณะประกอบการค้า จึงไม่ได้รับยกเว้นการเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขอให้กรมทางหลวงยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทางหลวงสัมปทานดังกล่าวต่อไป

กรมทางหลวงมีความเห็นว่า กรมทางหลวงมีอำนาจให้สัมปทานแก่ผู้ใดในการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าวตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ทางหลวงดังกล่าวจึงเป็นทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และไม่ได้รับประโยชน์ทางการค้าจากการเก็บค่าผ่านทางบนทางดังกล่าวแต่อย่างใด จึงขอหารือว่าทางหลวงสัมปทานเป็นโรงเรือนซึ่งต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ และกรมทางหลวงซึ่งเป็นส่วนราชการ จะต้องเป็นผู้ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ประการใด ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยและแจ้งให้ทราบเพื่อดำเนินการต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาคำถามดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนบริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) แล้ว ปรากฏ

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้ สัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง ซึ่งกรมทางหลวงได้ทำกับบริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ จำกัด และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๒ นั้น มิได้มีข้อสัญญาใดกำหนดไว้ชัดเจนว่ากรรมสิทธิ์ของทางยกระดับที่สร้างบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ เป็นของใคร กำหนดแต่เพียงให้กรมทางหลวงส่งมอบพื้นที่ให้แก่บริษัท เมื่อมีการร้องขอ (ข้อ ๘)^๑ โดยบริษัท จะจ่ายค่าเช่าให้เป็นจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตลอดอายุสัมปทาน (ข้อ ๒.๓)^๒ ต่อมา ได้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทานฉบับดังกล่าวโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ในสัญญาสัมปทานฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของทางหลวงสัมปทานไว้ชัดเจนว่า ผู้รับสัมปทานยินยอมให้กรรมสิทธิ์ในทางหลวงสัมปทานเดิมตกเป็นของรัฐนับแต่วันลงนามในสัญญาสัมปทานฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ และสำหรับทางหลวงสัมปทานตอนต่อขยายจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมทางหลวงเมื่อสร้างแล้วเสร็จ (ข้อ ๒๒)^๓ แต่ผู้รับสัมปทานก็ตกลงจ่ายค่าเช่าที่ดินที่จะใช้ก่อสร้างทางสัมปทานตอนต่อขยายเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาทตลอดอายุของสัมปทาน (ข้อ ๕)^๔ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสัมปทานนี้ทั้งหมด (ข้อ ๑๖)^๕ ผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสัมปทานนี้ทั้งหมด

^๑ ข้อ ๘ การมอบพื้นที่ทางหลวงสัมปทานให้แก่บริษัท

ที่ดิน ในเขตทางหลวงที่มีอยู่เดิมอันเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สัมปทานตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒ นั้น จะต้องส่งมอบให้แก่บริษัทเมื่อบริษัทร้องขอ และที่ดินเพิ่มเติมบรรดาที่จำเป็นเพื่อการก่อสร้าง การประกอบการและบำรุงรักษาทางหลวงสัมปทานนี้จะต้องจัดให้ได้มาตามเวลาที่ ต้องการเพื่อให้งานทางด้านวิศวกรรมและการก่อสร้างทางหลวงสัมปทานดำเนินไปตรง ตามหมายกำหนดการโดยไม่หยุดชะงัก

^๒ ข้อ ๒.๓ บริษัทจะต้องจ่ายค่าเช่าเต็มจำนวนครั้งเดียวตลอดอายุสัมปทานนี้เป็นจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท (สองแสนบาทถ้วน) สำหรับที่ดินเขตทางหลวงที่มีอยู่เดิม เงินดังกล่าวนี้จะจ่ายเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายก่อนลงมือก่อสร้างทางหลวงสัมปทาน

^๓ ข้อ ๒๒ การโอนกรรมสิทธิ์ทางหลวงสัมปทาน ในวันลงนามในบันทึกข้อตกลงนี้ผู้รับสัมปทานยินยอมให้กรรมสิทธิ์ในทางหลวง สัมปทานเดิม รวมทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในพื้นที่สัมปทานเดิมตก เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และเมื่อผู้รับสัมปทานก่อสร้างทางหลวงสัมปทานตอนต่อขยายทางด้านทิศเหนือ เสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้กรรมสิทธิ์ในทางหลวงสัมปทานส่วนที่แล้วเสร็จรวมทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องทั้งหมดภายในพื้นที่สัมปทานตก เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทันที แต่ทั้งนี้ผู้รับสัมปทานยังคงมีสิทธิและหน้าที่ซึ่งรวมถึงหน้าที่ดูแลบำรุง รักษาตามที่กฎหมายและตามข้อความในบันทึกข้อตกลงและสัญญาสัมปทานทางหลวงเดิม ทุกประการ

^๔ ข้อ ๕ ค่าเช่าที่ดิน

ผู้รับสัมปทานตกลงจ่ายค่าเช่าที่ดินของกรมทางหลวงที่จะใช้ก่อสร้างทางสัมปทานตอนต่อขยายทางด้านทิศเหนือให้แก่กรมทางหลวงเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน) ตลอดอายุของสัมปทาน ในวันลงนามในบันทึกข้อตกลงนี้ เงินค่าเช่าที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกจะไม่มีกรณีใด ๆ ที่ทำให้เกิดกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น

^๕ ข้อ ๑๖ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

หากมีการขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไปจากอัตราร้อยละ ๗ (เจ็ด) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ผู้รับสัมปทานมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลชดเชยในส่วนที่ผู้รับสัมปทานจะต้องเสียหายจากการปรับอัตราภาษีดังกล่าวได้ หรือหากมีการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มลงไปจากอัตราร้อยละ ๗ (เจ็ด) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน รัฐบาลมีสิทธิสั่งผู้รับสัมปทานปรับลดค่าผ่านทาง หรือชดเชยให้แก่รัฐ หรือโดยวิธีการอื่นตามที่ได้ตกลงกันอันเป็นผลจากการปรับอัตราภาษีดังกล่าวได้

จาก ข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า ปัญหาที่กรมทางหลวงหรือมานั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๓ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ทางหลวงสัมปทานยกระดับบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ทางยกระดับดินแดง - ดอนเมือง เป็นสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ ประเด็นที่สอง ทางหลวงสัมปทานสายดังกล่าวเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ และประเด็นที่สาม กรมทางหลวงหรือบริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ จำกัด (บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)) เป็นผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทานสายดังกล่าว

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้นิยาม “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ว่า ให้กินความถึงแพด้วย แต่มิได้กำหนดรายละเอียดอื่นไว้ ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าสิ่งใดถือเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีตามมาตรา ๖ (๑)^๗ ประกอบกับมาตรา ๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ให้กินความถึงแพด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ

“ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ตามความหมายแห่งมาตรานี้ หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง อย่างนั้นๆ

^๘ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น นั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ

และที่ดินฯ จึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว กล่าวคือ มาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้ยกเลิกประกาศภาษีเรือ โรง ร้าน ตึก แพ ปิยะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒ และประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้เก็บภาษีจากเรือประจำขายของ เรือบรรทุกสินค้า หรือโรงร้านตึกแพซึ่งเข้าอยู่อาศัยไว้สินค้าหรือประกอบกิจการในทางการค้าได้^{๑๐} และก่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้แก่เจ้าของไม่ว่าจะให้เช่าหรือในทางการค้า^{๑๑} ซึ่งวัตถุประสงค์เช่นนี้ก็ปรากฏใน

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่า นั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๙ มาตรา ๔ นับตั้งแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป และภายในท้องที่ซึ่งได้ระบุไว้ตามมาตราก่อน ให้ยกเลิกกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ประกาศภาษีเรือ โรง ร้าน ตึก แพ ปิยะเมีย โทศก จุลศักราช

๒. ประกาศแก้ไขข้อความในประกาศเก็บภาษีเรือ โรง ร้าน ตึก แพ ปิยะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒

๓. ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือ โรง ร้าน พุทธศักราช ๒๔๗๔

๔. ประกาศว่าด้วยการใช้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือ โรง ร้าน พุทธศักราช ๒๔๗๔

^{๑๐} ปรากฏวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีเรือ โรง ร้าน ตึก แพ จุลศักราช ๑๒๓๒ ตอนหนึ่งดังนี้ “ แปะให้เช่าแลเขียนหอยตั้งบ่อนเล่นเบี้ยต่างๆ

แลแพคนเช่าให้เรียกภาษีห้องละสามบาท สองห้องหกบาท สามห้องเก้าบาท เรือ โรง ร้าน ตึกที่ให้เช่าไว้สินค้า ตั้งบ่อนเล่นเบี้ยเขียนหอย แลคนเช่าอยู่ แลเรือโรงตึกคนชั่ว

แลเรือนโรงร้านตึกที่ไม่ได้ให้เช่าไว้สินค้าของตัวเอง ซึ่งอยู่ในท้องที่โปรตลาดตะเวน ให้เทียมเหมือนค่าเช่าให้เรียกภาษี ๑๒ ชัก ๑ กิ่ง คือ สิบสองตำลึงชักหกบาท แต่เรือนโรงร้านตึกแพที่ให้เช่า แลไว้สินค้าของตัวเองไม่ได้อยู่ในท้องที่โปรตลาดตะเวน ให้เรียกภาษี ๑๒ ชัก ๑ แลโรงร้านตึกแพซึ่งอยู่ตามแถวท้องตลาด แทรกปนอยู่ใน ระหว่างโรงร้านตึกแพที่มีสินค้าขาย ไม่ประกอบการซื้อขายให้มีผลประโยชน์จำริญแก่ แผ่นดินนั้นไม่ชอบ ให้เรียกภาษีเท่ากับโรงร้านตึกแพที่ไว้สินค้าขายเหมือนกัน แลให้เจ้าภาษีเรียกภาษีแต่ผู้ที่อยู่ในโรงร้านตึกแพนั้นๆ ครั้นจะให้ผู้ที่อยู่ในโรงร้านตึกแพนั้นๆ นำไปหาเจ้าของโรงร้านตึกแพก็ยาก บางทีก็อยู่ไกลบางทีก็อยู่ใกล้ไปไม่พบบ้างวิวาทกัน จึงให้เรียกภาษีเอาแก่ผู้ที่อยู่ในโรงร้านตึกแพนั้นๆ แล้วจึงให้ผู้เข้าไปหักเอาเงินค่าเช่า โรงร้านตึกแพ ซึ่งได้เสียไปตามมากแลน้อย

^{๑๑} ครั้นล่วงมาเมื่อผู้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า เจ้าภาษีรับทำภาษีแล้วขายช่วง ให้ผู้อื่นไปเก็บตามระยะจังหวัดกรุงเทพฯ แลแขวงหัวเมืองปากใต้ฝ่ายเหนือ แลผู้ที่ซื้อช่วงออกไปนั้น หาเรียกภาษีตามพิกัตท้องตราไม่ ไปเรียกภาษีให้เหลือ ๆ เกิน ๆ ฝ่ายราษฎรเลาก็คิดยักย้ายต่าง ๆ หลีกเสี่ยงให้ผิดจากพิกัต เอาไรต์เปรียบแก่กัน จึงทรงพระราชดำริห์เห็นว่า เมื่อเลิกตลาดเปลี่ยนเรียกเป็นภาษีเรือนโรง ร้าน ตึกแพ ที่ไว้สินค้า แลให้เช่าตั้งบ่อนเล่นเบี้ยต่างๆ มาหลายปีก็ไม่มีความทะเลาะวิวาทกุ่มเถียงกันครั้งนี้ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานยกภาษีเรือเร่ เรือจร ให้แก่ราษฎรไม่ให้อันตรายเสียภาษีเป็นอันมาก

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ด้วยเช่นกัน ดังเช่น กรณีตามมาตรา ๙ (๕)^{๑๒} ที่กำหนดให้ยกเว้นภาษีแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ หรือมาตรา ๑๐^{๑๓} ที่กำหนดให้งดเว้นภาษีแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบอุตสาหกรรม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในเวลาใกล้เคียงกัน เช่น มาตรา ๔๓๔^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๕} ที่บัญญัติให้ผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างไว้ ชำรุดบกพร่องชำรุดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น เว้นแต่จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกัน

การยังไม่เรียบร้อย จนน่าจะดีให้ท่านเสนาบดีปรึกษาหาฤกษ์กัน จัดการเสียใหม่ให้สมควร ท่านเสนาบดีปรึกษาพร้อมกันเห็นว่า ให้ยกเรือเรื่อจรเสียนั้น คงไว้แต่เรือประจำขายของเหมือนกับโรงร้าน แลเรือบันทุกอิฐบันทุกทรายบันทุกกระเบื้องซึ่งไม่ได้เสียภาษี แลเรือบันทุกเครื่องคชาเดิม ไปเที่ยวขายในจังหวัดกรุงเทพฯ แลหัวเมืองท่าเรือโรง ร้านตึกแพที่ให้เช่า แลที่ไว้สินค้าต่างๆ แลโรงคนชั่วซึ่งเป็นสินค้าอย่างหนึ่ง แลที่ตั้งบ่อนเล่นเบี้ยเขียนหอยนั้น ควรให้เสียภาษีตามปกติดีพิมพ์ประกาศ

^{๑๒} มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เอง โดยมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^{๑๓} มาตรา ๑๐ โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรมท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป

^{๑๔} มาตรา ๔๓๔ ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ก่อ สร้างไว้ชำรุดบกพร่องก็ดี หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดีท่านว่าผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหาย ฉะนั้นแล้วท่านว่าผู้เป็นเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนั้นให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงความบกพร่องในการ ปลูกหรือค้าจุนต้นไม้หรือกอไผ่ด้วย ในกรณีที่กล่าวมาในสองวรรคข้างต้นนั้น ถ้ายังมีผู้อื่นอีกต้องรับผิดชอบในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยไซ้ ท่านว่าผู้ครองหรือเจ้าของจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ผู้นั้นก็ได้

^{๑๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน

มิให้เกิดความเสียหาย หรือคำนิยาม “อาคาร” ตามมาตรา ๔^{๑๖}(๑๖) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติว่า อาคาร หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ด้วยแล้ว โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายดังกล่าวน่าจะมีความหมายทำนองเดียวกับโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในลักษณะเดียวกับการจัดเก็บภาษีตามประกาศ ภาษีเรือ โรง ร้าน ตึก แพ จุลศักราช ๑๒๓๒ กล่าวคือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีนั้นต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้ เช่น บ้านอยู่อาศัย หรือใช้เป็นที่ไว้สินค้าได้ เช่น อาคารเก็บสินค้าหรือถังน้ำมันที่ก่อสร้างติดกับที่ดิน^{๑๗} หรือใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ เช่น โรงงานต่างๆหรือเข้าใช้ได้ เช่น ที่จอดรถหรืออาคารจอดรถ และได้ก่อให้เกิดประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วย สำหรับทางหลวงสัมปทานยกระดับบนทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๑ ทางยกระดับดินแดง - ดอนเมือง นั้น นอกจากเป็นสิ่งปลูกสร้างโดยข้อเท็จจริงแล้วยังก่อให้เกิดรายได้แก่เจ้าของด้วย^{๑๘} ดังนั้น ทางหลวงสัมปทานสายดังกล่าวจึงเป็นสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในประเด็นนี้จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณีกล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง ช่วงเวลาก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ และกรณีที่สอง เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ แล้ว

กรณีที่หนึ่ง เห็นว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างหากอยู่ในความหมายของกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เว้นแต่จะเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๕^{๑๙} เช่น พระราชวังอันเป็นส่วนของ

^{๑๖} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้าสำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่ม หรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้น ให้หมายความถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อ หรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพงกับทั้งประตูรั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวรซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบ กิโลกรัม อยู่เรือ คานเรือ เชื้อนทำน้ำ หรือท่าจอดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดตามความในมาตรา ๕ อีกด้วย

^{๑๗} คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๓๙๗/๒๕๒๑ พิพากษาว่า ถังน้ำมันขนาด ๘๐๐,๐๐๐ ลิตร และขนาด ๑๐๐,๐๐๐ ลิตร ก่อสร้างขึ้นติดที่ดินเป็นการถาวรเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

^{๑๘} ข้อ ๒๐.๑ เว้นแต่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ บริษัทมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะเก็บค่าผ่านทางจากบรรดาผู้ใช้ทางหลวงสัมปทานทุกราย กรมทางหลวงจะดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อบังคับการเก็บค่าผ่านทางตามข้อกำหนดของสัญญานี้

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

แผ่นดิน หรือทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะสำหรับทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ นี้ เนื่องจากสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ฉบับแรกนั้น มิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของทางหลวงสัมปทานไว้ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ปรากฏในข้อสัญญาเกี่ยวกับการส่งมอบพื้นที่ว่าเป็นการให้สิทธิแก่บริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ จำกัด ในการปลูกสร้างอาคารหรือทางหลวงลงบนที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ (ทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑) จึงไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาลและมีใช้ส่วนควบของที่ดินซึ่งเป็นของรัฐด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๖^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่สอง เห็นว่า เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ ข้อ ๒๒^{๒๑} ได้กำหนดให้กรรมสิทธิ์ของทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ เป็นของรัฐนับแต่วันที่ลงนาม กรณีจึงมีปัญหาค่าที่ต้องตีความมาตรา ๙ (๒) ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ” ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ว่า จะตรงกับกรณีของทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนเป็นปัญหาที่กรมทางหลวงหารือหรือไม่

ทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนดังกล่าว นั้น “รัฐบาลใช้ในกิจการของรัฐบาล”หรือไม่ กรณีนี้ เห็นว่า คำว่า “กิจการของรัฐบาล” หมายถึง ราชการของทบวงการเมืองต่างๆ โดยตรง การที่กรมทางหลวงได้เอาทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนให้เอกชนรายหนึ่งเข้าใช้เพื่อหาประโยชน์ โดยเอกชนผู้นั้นเป็นผู้เก็บค่าผ่านทาง จึงถือไม่ได้ว่าทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนนั้นใช้ในกิจการของกรมทางหลวงโดยตรง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ก็ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาทำนองเดียวกันนี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๐๘^{๒๒}

ทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนดังกล่าว นั้น “รัฐบาลใช้ในกิจการสาธารณะ” หรือไม่ กรณีนี้ เห็นว่า แม้ว่าทางหลวงสัมปทานยกกระดบบนจะเป็นทางสาธารณะตามนิยามของคำว่า “ทางหลวง”^{๒๓} ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่คำว่า “ทาง

^{๒๐} มาตรา ๑๔๖ ทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ความข้อนี้ให้ใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งผู้มี สิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นด้วย

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๒๒} บันทึก การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ จากการให้เช่าซื้อโรงเรือน ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ สร ๐๙๐๒/๗๗๑๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๘

^{๒๓} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งสทรมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่อง

สาธารณะ” ดังกล่าวก็มีได้มีความหมายตรงกับคำว่า “รัฐบาลใช้ในกิจการสาธารณะ” ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จะเป็นเหตุของการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพราะคำว่า “รัฐบาลใช้ในกิจการสาธารณะ” ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นมีความหมายว่า รัฐบาลเองเป็นผู้เอาทรัพย์สินออกให้สาธารณะชนใช้เป็นการทั่วไป โดยมีได้เป็นการประกอบธุรกิจการค้าหากำไร แต่ตามประเด็นที่กรมทางหลวงหรือมานั้น เป็นกรณีที่กรมทางหลวงมิได้เป็นผู้เอาทรัพย์สินออกให้สาธารณะชนใช้โดยตรง แต่เป็นการให้เอกชนรายหนึ่ง (บริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ จำกัด หรือที่ได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน)) ใช้เพื่อประกอบธุรกิจการค้าหากำไรจากสาธารณะชนผู้ใช้ทาง จึงถือไม่ได้ว่าทางหลวงสัมปทานยกระดับดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐบาลใช้ในกิจการสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ก็ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาทำนองเดียวกันนี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๘๙/๒๕๓๘^{๒๔} ว่าการที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ได้ให้บริษัทสรรพสินค้าตั้งฮั่วเส็ง จำกัด เช่าอาคารด้านหน้าตึกอักษฎาณศ์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล เป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค นั้น แม้ว่าโรงเรือนจะเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่เมื่อได้อนุญาตให้บริษัทสรรพสินค้าตั้งฮั่วเส็ง จำกัด ใช้ทำการค้าหากำไร จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๓/๒๕๓๑^{๒๕} ซึ่งเป็นกรณีที่องค์การค้าของคุรุสภาได้ใช้อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุที่เช่าจากกระทรวงการคลังเป็นโรงงานผลิตอุปกรณ์วิทยาศาสตร์ ในลักษณะการประกอบธุรกิจการค้าหากำไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่าเมื่อเป็นการประกอบธุรกิจการค้าหากำไร กรณีจึงถือไม่ได้ว่าอาคารดังกล่าวได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือกิจการสาธารณะ ที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุจึงต้องเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นว่าทางหลวงสัมปทานยกระดับบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ มิใช่ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือ

สัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๔}

บันทึก การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน (กรณีคณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาลให้เอกชนใช้โรงเรือนจำหน่ายสินค้าเพื่อเป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการ) ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๔ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๘

^{๒๕}

บันทึก การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ (กรณีที่ราชพัสดุที่องค์การค้าของคุรุสภาเป็นผู้เช่า) ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๖๑๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๑

สาธารณะตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่จะได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ (กรณีที่มาตราที่องค์การคำของครุสภาเป็นผู้เช่า) ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับ หนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๖๑๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๑

ประเด็นที่สาม เห็นว่า ในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาแยกเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง ช่วงเวลาก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ และกรณีที่ สอง เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ แล้ว

กรณีที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีข้อสัญญากำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทางหลวงสัมปทานยกระดับบนทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๓๑ เป็นของกรมทางหลวง กรรมสิทธิ์บนทางหลวงสัมปทานยกระดับดังกล่าวจึงเป็น ของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด ตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่สอง ดังนั้น บริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด (บริษัททางยกระดับดอนเมืองจำกัด (มหาชน)) จึงเป็นผู้ที่ต้อง เสียค่าภาษีตามมาตรา ๔๐^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

กรณีที่สอง เห็นว่า เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาทางหลวงสัมปทานฯ โดย ข้อ ๒๒^{๒๗} กำหนดให้กรรมสิทธิ์ของทางหลวงสัมปทานยกระดับบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ เป็นของรัฐนับแต่วันที่ลงนาม ดังนั้น กรมทางหลวงจึงเป็นผู้ที่ต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและ ที่ดินของทางหลวงสัมปทานดังกล่าว นับแต่วันที่ลงนามในสัญญาทางหลวงสัมปทานฉบับแก้ไข เพิ่มเติม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

อนึ่ง เนื่องจากข้อ ๑๖^{๒๘} ของสัญญาทางหลวงสัมปทาน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ที่เกิดขึ้นจาก สัมปทานนี้ทั้งหมด ประกอบกับข้อ ๓๑.๑^{๒๙} ของสัญญาทางหลวงสัมปทานฉบับก่อนการแก้ไข เพิ่มเติม กำหนดว่าหากคู่กรณีไม่สามารถระงับข้อพิพาทกันได้ ให้นำข้อพิพาทเสนอ อนุญาโตตุลาการชี้ขาด ดังนั้น หากกรมทางหลวงเห็นว่า ข้อ ๑๖ ของสัญญาทางหลวงสัมปทาน

^{๒๖} มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้นท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้าง

อย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียภาษี ทั้งสิ้นในกรณี เช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษีท่านว่าการขายทรัพย์สิน ทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมถึงขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่าง อื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๒๙} ข้อ ๓๑.๑ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นอันเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานนี้ คู่กรณีจะต้องพยายาม ระงับข้อพิพาทนั้นโดยฉันทมิตรก่อน ถ้าหากภายในหกสิบ (๖๐) วัน หรือในเวลาใดๆ ที่ขยายออกไปตามที่ตกลง ร่วมกัน คู่กรณีไม่สามารถระงับข้อพิพาทกันได้โดยฉันทมิตร ให้นำข้อพิพาทนั้นเสนออนุญาโตตุลาการชี้ ขาด

ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้รับผิดชอบภาษีอากรต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากสัมปทาน กรมทางหลวงก็อาจเรียกร้องให้บริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด (บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน))ปฏิบัติตามข้อสัญญานั้นก็ได้ หรือในกรณีที่มีข้อโต้แย้งจากบริษัทฯ คู่สัญญา ก็อาจจะขอให้อนุญาตตุลาการพิจารณาชี้ขาดว่าภาษีอากรตามข้อ ๑๖ นั้น รวมถึงภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วยหรือไม่ก็ได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง การเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค ได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๕๗/๔๔๒ - ๐๒/๙๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีโครงการที่จะต้องปรับปรุงขยายกิจการประปา รวมทั้งการวางท่อขยายเขตจำหน่ายน้ำเพื่อบริการประชาชนให้ทั่วถึง และในการวางท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตรผ่านที่ราชพัสดุนั้น กรมธนารักษ์อนุญาตให้วางได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับกรมธนารักษ์ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบว่า ในการวางท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยในกรณีการวางท่อน้ำที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจวางได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน แต่กรมธนารักษ์โต้แย้งว่าการประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล จึงไม่มีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่กระทรวงการคลัง ตามข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ และตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนแต่อย่างใด และตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยในเรื่องวางท่อน้ำที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็ไม่มีส่วนใดที่ระบุชัดแจ้งว่าภายหลังที่ใช้อำนาจวางท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลใดแล้วไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

การประปาส่วนภูมิภาคพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ระบุชัดแล้วว่าการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ การประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนได้ และคำว่า “บุคคลใดๆ” หมายความว่ารวมถึงกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลด้วย

๒. แม้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้น ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์และ

วิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ก็เป็นเรื่องกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น แต่ไม่อาจนำกล่าวอ้างเพื่อลบล้างอำนาจบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ การประปาส่วนภูมิภาคจึงขอหารือในข้อกฎหมายว่า ความเห็นของการประปาส่วนภูมิภาคถูกต้องหรือไม่ หรือจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๒ ประเด็น คือ

๑. กรมธนารักษ์อยู่ในความหมายของคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

๒. มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๓๘^๒ ว่า การประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ เดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้น และคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามมาตรา

^๑ มาตรา ๓๐ ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ.มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยให้ กปภ.มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ.ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าว ตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ.มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใดๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้น อยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘

๓๐ ดังกล่าว หมายถึง ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สำหรับกรณีที่หาข้อนี้เป็นการเดินท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคผ่านที่ราชพัสดุ ซึ่งตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา และดำเนินการอื่นๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งทั้งกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของมาตรา ๗ วรรคสาม^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น จึงย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย

ประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคบางประการไว้เป็นพิเศษ โดยให้สามารถใช้ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นกิจการสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของบุคคลอื่น เพื่อให้การดำเนินการของการประปาส่วนภูมิภาคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้^๕ นอกจากนั้น ในกรณีที่เป็นการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่

^๓ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม

ได้ได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้นทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๔ มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๕ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภคโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

หนึ่ง กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล หรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ดังนั้น ในการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่กรมธนารักษ์

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐

บันทึก

เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/๗๙๕๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๗ บางส่วน และประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้เรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของ ทอท. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๗ บางส่วน และประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยประเมินค่ารายปีสำหรับทรัพย์สินของกรมธนารักษ์ที่ให้ ทอท. ใช้ประโยชน์ที่ทำอากาศยานกรุงเทพเป็นจำนวน ๑,๘๗๕,๕๘๔,๗๖๗.๒๘ บาท และกำหนดค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ต้องชำระเป็นจำนวน ๒๓๔,๔๔๘,๐๙๕.๙๑ บาท ซึ่งสูงกว่าค่าภาษีที่เรียกเก็บประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นจำนวนประมาณ ๑๖๖,๖๖๐,๐๐๐ บาท ทอท. พิจารณาแล้วเห็นว่าการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าวสูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรม ทอท. จึงได้ขอให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินยื่นคำร้องขอให้ กทม. พิจารณาการประเมินใหม่ อย่างไรก็ดี ทอท. ได้ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามจำนวนที่ กทม. กำหนดให้ก่อนโดยได้ชำระผ่านกรมธนารักษ์แล้ว

๒. ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๘ กรมธนารักษ์ได้ยื่นคำร้องขอต่อ กทม. ให้พิจารณาประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เรียกเก็บจาก ทอท. ใหม่ โดยชี้แจงว่า เดิมในการประเมินค่ารายปีเพื่อเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจาก ทอท. นั้น กทม. ได้ประเมินโดยคำนวณจากฐานรายได้ค่าเช่าที่ ทอท. เรียกเก็บจากผู้เช่า แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ กทม. ได้ประเมินค่ารายปีโดยคำนวณจากรายได้ค่าเช่ารวมกับเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทน ที่ผู้เช่าซึ่งเข้ามาประกอบธุรกิจในท่าอากาศยานจ่ายให้แก่ ทอท. เป็นเหตุให้ค่ารายปีในปี ๒๕๓๘ ที่ กทม. ประเมินสูงกว่าค่ารายปีในปี ๒๕๓๗ มาก ซึ่ง ทอท. เห็นว่าเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนจากการให้สิทธิผู้ประกอบการในท่าอากาศยานไม่เป็นส่วนหนึ่งของค่าเช่าพื้นที่ และไม่อยู่ในข่ายที่จะนำมารวมเพื่อคำนวณค่ารายปีในการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดย ทอท. ถือว่าเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม และ ทอท. ได้เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเต็มจำนวนจากผู้ประกอบการแล้ว หาก กทม. จะเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินจากเงินรายได้ค่าผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวอีก จะเป็นการเรียกเก็บภาษีซ้ำซ้อน จึงขอให้ กทม. พิจารณาประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามหลักเกณฑ์เดิมที่เคยประเมินในปี ๒๕๓๗

๓. กทม. ได้พิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินตามข้อ ๒ แล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ชี้ขาดให้กำหนดค่ารายปีและกำหนดค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปี ๒๕๓๘ สำหรับทรัพย์สินของกรมธนารักษ์ที่ให้ ทอท. ใช้ประโยชน์ที่ท่าอากาศยานกรุงเทพตามที่ กทม. ได้ประเมินไว้เดิม ทอท. จึงได้ขอให้กระทรวงคมนาคมนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่ ทอท. ตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

๔. กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว เห็นว่า ค่ารายปีตามกฎหมาย หมายความว่า ถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ และในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เขา ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ กฎหมายยังให้มูลค่ารายปีของปีที่ล่วงมาเป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา แต่ กทม. มิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยจะเห็นว่าค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปี ๒๕๓๘ ของ ทอท. สูงขึ้นจากค่าภาษีของปี ๒๕๓๗ มากทั้งที่จำนวนพื้นที่ที่ ทอท. จัดให้เช่าและลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่เช่ามิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันจะเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีเพิ่มสูงขึ้น สำหรับกรณีที่ กทม. ประเมินค่ารายปีเพื่อเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินจาก ทอท. ในส่วนที่เป็นโรงเรือนที่ ทอท. ใช้ประโยชน์เองเป็นจำนวน ๑๓๘,๓๐๘,๔๘๐ บาท โดยเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นจำนวน ๑๗,๒๘๘,๕๖๐.๖๓ บาท นั้น เห็นว่าเป็นอัตราที่เหมาะสมและสามารถยอมรับได้ แต่ในส่วนที่ กทม. ประเมินค่ารายปีของโรงเรือนที่ ทอท. ให้เช่าเป็นจำนวน ๑,๗๓๗,๒๗๖,๒๘๒.๒๘ บาท โดยเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นจำนวน ๒๑๗,๑๕๙,๕๓๕.๒๘ บาท นั้น เห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินสมควรที่ทรัพย์สินนั้นจะให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ และในฐานะที่ ทอท. เป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามเรื่องนี้ จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ลดหย่อนค่ารายปีที่ กทม. ประเมิน เฉพาะโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นส่วนที่ ทอท. ให้เช่า จากเดิมที่ กทม. ประเมินค่ารายปีไว้จำนวน ๑,๗๓๗,๒๗๖,๒๘๒.๒๘ บาท เป็นจำนวน ๕๑๖,๙๘๘,๐๕๖.๕๗ บาท ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้ลดหย่อนค่ารายปีได้ตามความใน มาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของ ทอท. ดังกล่าวต่อไป

๕. ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงการคลังได้เสนอความเห็น ว่า เห็นด้วยกับการประเมินของ กทม. ทั้งนี้ เนื่องจากเงิน

ค่าผลประโยชน์ตอบแทนเป็นส่วนหนึ่งของค่าเช่า เพราะเป็นเงินที่ผู้ประกอบการจ่ายให้ ทอท. นอกเหนือจากค่าเช่า เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเช่าโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกอบธุรกิจและเป็นเงินแป๊ะเจี๊ยะแบบหนึ่ง ซึ่งต้องรวมในค่ารายปีด้วย สำหรับกระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็น ว่า ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดว่า ค่ารายปี หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ซึ่งเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ ทอท. ได้รับจากผู้เช่าถือว่าเป็นจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ ส่วนข้ออ้างของ ทอท. ที่ว่าผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้เป็นการเก็บภาษีซ้ำซ้อนนั้น เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บจากจำนวนเงิน ซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการประกอบการ จึงเป็นภาษีต่างชนิดกัน ซึ่งโดยปกติผู้มีเงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สินยังต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีเงินได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้ออ้างของ ทอท. จึงรับฟังไม่ได้

๖. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องนี้เสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายกรั ทัพพะรังสี) เพื่อพิจารณา ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีฯ ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อ กฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของ ทอท. ประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๗ บางส่วน และประจำปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่า ควรเรียกเก็บบนฐานจากเงินซึ่งคำนวณจากค่าเช่าพื้นที่จริงอย่างเดียว หรือควรจะเรียกเก็บบนฐานจากเงินซึ่งคำนวณจากค่าเช่าพื้นที่รวมกับค่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกอบการเช่าพื้นที่ได้จ่ายให้แก่ ทอท. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานคร) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) แล้วมีความเห็นว่า กรณีที่หารือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่ ทอท. นั้น ถือว่า เป็นส่วนหนึ่งของค่าเช่าตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไข

^๑ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สินคือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่า นั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่า

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม โดยที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ มิได้กำหนดนิยามของคำว่า “ค่าเช่า” ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาจากหลักทั่วไป และเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๕๓๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะเห็นได้ว่า “ค่าเช่า” หมายถึง ทรัพย์สินที่ผู้เช่าให้แก่ผู้ให้เช่าเพื่อตอบแทนการได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่ให้เช่าชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด สำหรับกรณีที่หาข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการในพื้นที่ที่ให้เช่าของ ทอท. นั้น ทอท. ได้ดำเนินการโดยวิธีเปิดประมูลทั่วไปให้ผู้ประกอบการที่สนใจจะประกอบกิจการ ตามที่ ทอท. กำหนดเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการและผลประโยชน์ตอบแทนที่ ทอท. จะได้รับจากการอนุญาตนั้นให้ ทอท. พิจารณา และเมื่อ ทอท. อนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใดประกอบกิจการในพื้นที่ที่ให้เช่าของ ทอท. ได้แล้ว ทอท. จะเรียกผู้ประกอบการรายนั้นมาเจรจาและตกลงในรายละเอียดเพื่อจัดทำสัญญา อนุญาตให้ประกอบกิจการต่อไป ซึ่งในสัญญาดังกล่าวนั้น ทอท. จะกำหนดให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าเช่าพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการที่ได้รับ อนุญาตตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยว่าด้วยอัตราภาระการใช้ท่าอากาศยาน ทรัพย์สิน บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ในกิจการของ ทอท. พ.ศ. ๒๕๓๕ และกำหนดให้ผู้ประกอบการจ่ายเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ ทอท. สำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในพื้นที่ที่เช่าจาก ทอท. ด้วย โดยจะมีการกำหนดให้จ่ายในหลายรูปแบบ เช่น กำหนดให้จ่ายเป็นรายเดือนหรือรายปีตามจำนวนเงินที่ตกลงกัน หรือกำหนดให้จ่ายในอัตราร้อยละของยอดขายหรือกำไร และกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ต้องจ่ายไว้ด้วย เป็นต้น และผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ ทอท. ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตไม่ว่าการประกอบกิจการนั้นจะมีกำไรหรือไม่ก็ตาม นอกจากนั้น ในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ ทอท. ทอท. ก็มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้

เมื่อ พิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การที่ผู้ประกอบการเช่าพื้นที่ของ ทอท. นั้น ก็เพื่อที่จะใช้ในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตจาก ทอท. ส่วนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่ ทอท. ก็เป็นส่วนแบ่งของรายได้ที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ ทอท. ให้เช่าเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต และเป็นเงินที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายให้แก่ ทอท. ตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าการประกอบกิจการนั้นจะมีกำไรหรือไม่ก็ตาม จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าเงินค่า

ไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของ ทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๕๓๗ อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

ผลประโยชน์ตอบแทนในกรณีนี้ มิใช่เป็นส่วนแบ่งของรายได้ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตเพียงอย่างเดียว แต่มีบางส่วนที่มีลักษณะเป็นค่าเช่ารวมอยู่ด้วย ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครเห็นว่าค่าเช่าพื้นที่ที่ ทอท. เรียกเก็บจากผู้ประกอบการมีจำนวนน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการประกอบกิจการในพื้นที่ที่ ทอท. ให้เช่าแล้ว กรุงเทพมหานครก็มีอำนาจตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่จะใช้วิธีประเมินค่ารายปีของพื้นที่ที่ ทอท. ให้เช่า โดยอาจนำเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่ ทอท. เฉพาะส่วนที่ถือว่าเป็นค่าเช่ามารวมกับค่าเช่าพื้นที่เพื่อประเมินเป็นค่ารายปีสำหรับใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ ทอท. ต้องชำระได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๐

เรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินของเทศบาลเพื่อชำระหนี้ค่าทดแทนการเวนคืน
ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนแทนเทศบาล

เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ได้มีหนังสือที่ ขก ๕๒๐๖/๒๐๒๗ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่นางสาวจุฑา พูลนิติพร เป็นโจทก์ ฟ้องคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดขอนแก่น โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลยที่ ๑ จังหวัดขอนแก่นเป็นจำเลยที่ ๒ เทศบาลเมืองขอนแก่น (เมื่อครั้งมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง) เป็นจำเลยที่ ๓ เรียกเงินชดเชยค่าที่ดินจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นจำนวนเงิน ๒,๒๗๕,๕๖๘ บาท ซึ่งต่อมาศาลฎีกามีคำพิพากษาให้จังหวัดขอนแก่นจำเลยที่ ๒ ในคดีดังกล่าวชำระเงินค่าทดแทนจำนวน ๕๘๐,๗๖๘ บาท พร้อมชำระอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่จำเลยที่ ๒ ต้องชำระเพิ่มขึ้นแต่ไม่เกินอัตราร้อย ๑๐ ต่อปี นับแต่วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๔ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ และโจทก์ได้ส่งคำบังคับให้จำเลยทราบและปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๔

เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๔ จังหวัดขอนแก่นแจ้งให้เทศบาลฯ ทราบว่า โครงการเวนคืนที่ดินตามฟ้องดังกล่าวเป็นโครงการของเทศบาลฯ ซึ่งเทศบาลฯ ได้รับประโยชน์จากผลของโครงการโดยตรง จังหวัดฯ เป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเท่านั้น และจังหวัดฯ ไม่มีเงินงบประมาณใดที่จะนำไปเป็นค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินดังกล่าว จังหวัดฯ จึงได้ขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เทศบาลนครขอนแก่นชำระเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินตามคำพิพากษาแทนจังหวัดฯ ซึ่งหากได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้วจะแจ้งให้ทราบต่อไป

เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๐ จังหวัดขอนแก่นแจ้งเทศบาลฯ ว่าได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลฯ เบิกจ่ายเงิน เพื่อชำระค่าทดแทนการเวนคืนตามคำพิพากษาแทนจังหวัดขอนแก่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔ และหนึ่ง หากศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จังหวัดขอนแก่นชำระค่าเวนคืนในกรณีเช่นนี้ อีก ให้เทศบาลนครจ่ายค่าเวนคืนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ๒ คดี ในวงเงินประมาณสี่ล้านบาทเศษ

เทศบาลนครขอนแก่น จึงหารือว่าการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้เทศบาลฯ เบิกจ่ายเงินเพื่อชำระค่าทดแทนการเวนคืนตามคำพิพากษาของศาลแทนจังหวัด

ขอนแก่นดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ และการอนุมัติดังกล่าวเป็นการชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔ หรือไม่ ตลอดจนในกรณีดังกล่าวข้างต้นเทศบาลจะจ่ายเงินของเทศบาลฯ แทนจังหวัดขอนแก่นตามคำพิพากษาได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลฯ เห็นว่าไม่มีความเป็นธรรมและไม่มีความเหมาะสมเพื่อการดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดขอนแก่น และเทศบาลนครขอนแก่น) ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ กำหนดโครงการพัฒนาเมืองหลักจำนวน ๔ เมืองประกอบด้วย เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองขอนแก่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา และเทศบาลเมืองสงขลา โดยในการดำเนินงานตามโครงการนี้รัฐบาลจะให้การสนับสนุนในอัตราส่วนร้อยละ ๗๓.๕ ของค่าใช้จ่ายของโครงการ ส่วนเทศบาลจะต้องรับภาระร้อยละ ๒๖.๕ สำหรับโครงการของเทศบาลนครขอนแก่นเป็นเงินงบประมาณ ๕๗ ล้านบาท แยกเป็นค่าเวนคืนที่ดิน ๑๐,๖๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐบาลได้ส่งเงินในส่วนที่รัฐบาลให้การสนับสนุนมาให้เทศบาลนครขอนแก่นทั้งหมดแล้ว และในขณะนี้ยังมีเงินค่าเวนคืนที่ดินเหลืออยู่อีกจำนวน ๑,๓๕๓,๓๐๙ บาท ซึ่งเทศบาลนครขอนแก่นได้ขอขยายเวลาในการเบิกจ่ายดังกล่าวมาโดยตลอด โครงการปรับปรุงคลองร่องเหมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบระบายน้ำภายในเทศบาลนครขอนแก่นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเมืองหลักดังกล่าว เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเทศบาลนครขอนแก่นจะเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นระเบียบที่กำหนดวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงินฯ ความในข้อ ๔^๑ ของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น มิได้หมายความว่า เป็นการให้อำนาจที่จะสั่งจ่ายเงินของเทศบาลได้ กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา^๒ ให้จังหวัดขอนแก่นชำระเงินค่าทดแทนจำนวน ๕๘๐,๗๖๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ไม่เกินอัตรา

^๑ ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ในกรณีมีเหตุจำเป็น กระทรวงมหาดไทยอาจยกเว้นการปฏิบัติตามความในระเบียบนี้เป็นกรณีๆ ได้

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๙๘๕/๒๕๓๙

ร้อยละสิบต่อไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน จังหวัดขอนแก่นจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่โจทก์ตามคำพิพากษา มิฉะนั้นอาจถูกบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเวนคืนที่ดินเพื่อปรับปรุงคลองร่องเหมืองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ระบายน้ำ และเป็นโครงการของเทศบาลฯเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งยังเป็นหน้าที่ที่เทศบาลฯ จะต้องทำตามมาตรา ๕๓ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา^๕ อันเป็นมูลเหตุให้ศาลฎีกาวินิจฉัยให้จังหวัดขอนแก่นชำระเงินค่าทดแทนนั้น ก็ เป็นการกำหนดให้ทำหน้าที่แทนและเพื่อประโยชน์ของเทศบาลนครขอนแก่นโดยตรง ดังนั้น เมื่อจังหวัดขอนแก่นได้ชำระเงินไปตามคำพิพากษาของศาลแล้วก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกเอาจากเทศบาลนครขอนแก่นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นสมควรกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเรื่องนี้ด้วยว่า แม้ว่าต่างฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันและกัน แต่เมื่อคำนึงถึงว่าจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลนครขอนแก่นต่างฝ่ายต่างเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน จึงไม่สมควรดำเนินการในลักษณะเป็นคดีต่อกัน อันจะเป็นการสอดคล้องกับมติรัฐมนตรี^๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ ดังนั้น เมื่อเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในโครงการพัฒนาเมืองหลักนี้ ยังคงมีเหลืออยู่ที่เทศบาลนครขอนแก่นอีกเป็นจำนวน ๑,๓๕๓,๓๐๙ บาท ซึ่งมีทั้งเงินจากส่วนกลางและเงินของเทศบาลรวมกันอยู่ เทศบาลนครขอนแก่นจึงสมควรเบิกจ่ายเงินในส่วนนี้มาเพื่อให้จังหวัดขอนแก่น จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา อันเป็นการใช้จ่ายเงินตรงกับวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณ และไม่เป็น

^๓ มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๔ มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้

^๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และในกรณีที่ส่วนราชการมีความเห็นหรือข้อขัดแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอรัฐมนตรีต่อไป

การสร้างภาระให้แก่จังหวัดขอนแก่นที่จะต้องหาเงินมาจ่าย เพราะเป็นกรณีนอกเหนือจากงบประมาณปกติที่ได้ตั้งไว้ สำหรับการจ่ายเงินให้แก่โจทก์รายอื่นในกรณีเวนคืนที่ดินทำนองเดียวกัน เมื่อได้จ่ายเงินในส่วนที่ยังคงเหลืออยู่นี้จนหมดแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะหาเงินมาจ่ายในอัตราส่วนร้อยละ ๗๓.๕ และเทศบาลนครขอนแก่นจ่ายเงินของเทศบาลร้อยละ ๒๖.๕ ตามอัตราส่วนที่รัฐมนตรีกำหนดไว้แต่เดิม จนกว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นโครงการ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๔๐

บันทึก

เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในการสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเอง
ออกจากนิคมสร้างตนเอง

กรมประชาสัมพันธ์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ รส ๐๔๑๙/๗๔๖๐๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมประชาสัมพันธ์ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อประกอบการพิจารณาเพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่อาจกระทบต่อสิทธิผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) เมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ เช่น (๖) มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบบางส่วนให้แก่ผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มอบหมายแต่กรมประชาสัมพันธ์ยังไม่ทราบ จึงไม่ได้ใช้อำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้นั้นออกจากนิคมสร้างตนเอง ตามมาตรา ๒๘ (๓) จนกระทั่งต่อมาสมาชิกนิคมสร้างตนเองดังกล่าวถึงแก่ความตายก่อนได้รับหนังสือแสดงการเข้าทำประโยชน์ ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ ได้พิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนตามมาตรา ๓๐ นั้น เมื่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ได้ทราบในภายหลังว่า สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ตายไปแล้วไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๖) อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะมีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปแล้วนั้นออกจากนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ (๓) ได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สันนิษฐานการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะได้ประกาศเพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ วรรคสองต่อไป

(๒) หากเพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้ถึงแก่ความตายตามข้อ ๑ ได้ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ เพิกถอนมติที่รับทายาทเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ หรือไม่

(๓) อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ เพิกถอนมติที่รับทายาทเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองโดยมิต้องดำเนินการตามข้อ ๑ ก่อน เพียงแต่เสนอข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายหลังถึงการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๖) ของสมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้ถึงแก่ความตายให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาได้ หรือไม่

(๔) หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑-๓ ได้ กรมประชาสัมพันธ์ควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป เพราะไม่ปรากฏข้อกฎหมายในเรื่องนี้ไว้โดยแจ้งชัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมประชาสงเคราะห์)แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีข้อหาข้อนี้สืบเนื่องจากนายจำนงค์ โสมณ สมาชิกนิคมสร้างตนเองของนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ซึ่งได้รับโอนสิทธิการครอบครองที่ดินในเขตนิคมดังกล่าวจากนางนาง โสมณ ผู้เป็นมารดา ได้ถึงแก่ความตาย คณะกรรมการนิคมฯ จึงมีมติให้นางกัลยาฯ ภรรยาของนายจำนงค์ ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกเป็นผู้ถือครองที่ดินในนิคมฯ แทน จสอ.องอาจ โสมณ นายสมพงษ์ โสมณ และนายกมล โสมณ ซึ่งเป็นพี่ชายของนายจำนงค์ฯ จึงได้ร้องเรียนต่อกรมประชาสงเคราะห์ และกรมการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ว่า นายจำนงค์ฯ ได้โอนที่ดินในนิคมฯ บางส่วนให้ผู้อื่นในระหว่างที่มีชีวิตอยู่โดยได้นำหลักฐานการซื้อขายที่ดินดังกล่าวระหว่างนายจำนงค์ฯ กับนายเหรียญ เกษมมงคล มาแสดง และขอให้เพิกถอนการเป็นสมาชิกนิคมฯ ของนายจำนงค์ฯ และให้พวกตนได้มีส่วนแบ่งในที่ดินดังกล่าว กรณีจึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้สมาชิกที่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนิคมฯ และสมาชิกผู้นั้นตายไปแล้ว พ้นจากการเป็นสมาชิกนิคมฯ ได้ หรือไม่ และถ้าหากอธิบดีไม่อาจมีคำสั่งดังกล่าวได้ อธิบดีจะเสนอข้อเท็จจริงให้กรรมการนิคมฯ เพิกถอนมติที่รับทายาทโดยธรรม (นางกัลยาฯ) เป็นสมาชิกฯ แทนสมาชิกฯ ที่ตายได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๑ ได้กำหนดกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองไว้ ๒ กรณี คือ เมื่อลาออกกรณีหนึ่ง หรือเมื่อถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๒๘^๒ อีกกรณีหนึ่ง สำหรับกรณีถูกสั่งให้ออก อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙^๓

^๑ มาตรา ๒๙ สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองเมื่อลาออก หรือถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๒๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๘ ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙

(๒) ปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒

(๓) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗

^๓ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุเมัติรัฐมนตรีถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

๒. สมาชิกนิคมสร้างตนเองขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒^๔

๓. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗^๕

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองได้ จะต้องเป็นเหตุที่เกิดจากกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘^๖ กรณีตามที่หาหรือมา สมาชิกนิคมสร้างตนเองได้มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบบางส่วนให้แก่ผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบหมาย ซึ่งถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของสมาชิกตามมาตรา ๒๗ (๖)^๗ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ออกจากนิคมสร้างตนเองได้ตามมาตรา ๒๘ (๓) แต่กรมประชาสงเคราะห์ไม่ได้สั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกจากนิคมสร้างตนเองเนื่องจากยังไม่ทราบกรณีดังกล่าวในขณะนั้น กรมประชาสงเคราะห์มาทราบกรณีดังกล่าวภายหลังจากที่สมาชิกผู้นั้นถึงแก่ความตายแล้ว ดังนั้น เมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองถึงแก่ความตายไปแล้วจึงไม่มีตัวสมาชิกที่

^๔ มาตรา ๒๒ ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์กำหนด

(๔) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบอาชีพการเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

(๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

^๕ มาตรา ๒๗ สมาชิกนิคมสร้างตนเองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ประพฤติและปฏิบัติตนเรียบร้อย มีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี

(๒) สร้างบ้านพักอาศัยตามแบบแปลนแผนผังนิคม

(๓) ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการป้องกันและรักษาโรค ตลอดจนการสุขาภิบาล

(๔) ช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่น ๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเอง

(๕) ไม่รับบุคคลผู้มีความประพฤติอันน่าจะก่อความสงบของนิคมสร้างตนเองเข้ามาอยู่ในที่ดินที่ได้รับมอบ

(๖) ไม่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบให้แก่ผู้อื่นเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มอบหมาย

(๗) ไม่นำหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๘) ถ้ามีหนี้ที่เกี่ยวกับกิจการของนิคมสร้างตนเองที่จะต้องชำระให้แก่ทางราชการ ต้องชำระให้แก่นิคมสร้างตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ได้รับผ่อนผันจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะสั่งให้ออกได้ เพราะการสั่งให้สมาชิกออกจากนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๘ จะต้องเป็นการสั่งให้ออกในขณะที่สมาชิกยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่ให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์สั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองโดยให้มีผลย้อนหลังได้ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงไม่อาจออกคำสั่งย้อนหลังให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปแล้วนั้นออกจากนิคมสร้างตนเองเพื่อให้สิ้นสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้

สำหรับข้อหาหรือที่ว่า ในกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๖) และถึงแก่ความตายไปแล้ว และคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ ได้พิจารณาให้ทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนสมาชิกที่ตายแล้ว หากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ไม่อาจสั่งให้สมาชิกที่ตายไปแล้วออกจากนิคมสร้างตนเองได้ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะเสนอข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ เพิกถอนมติที่รับทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนสมาชิกที่ตายได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อไม่มีคำสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมฯ จนสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายมาตรา ๓๐^๘ กำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๙ พิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒^{๑๐} เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทนสมาชิกเดิมที่ถึงแก่ความตายโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แล้ว ถือได้ว่าทายาทโดยธรรมผู้นั้นเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองโดยชอบด้วยกฎหมาย และหากจะมีสัญญาที่สมาชิกผู้ตายได้ทำไว้ก็ไม่มีผลผูกพันแต่ประการใด แม้ภายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปนั้นจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ (๖) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จะสั่งให้ออกจากนิคมสร้างตนเองได้ตามมาตรา ๒๘ (๓) ก็ตาม แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ถึงแก่ความตายไปแล้ว ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของทายาทโดยธรรมที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะพิจารณาได้ตามมาตรา ๓๐

^๘ มาตรา ๓๐ ถ้าสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน

^๙ มาตรา ๒๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ประกอบกับมาตรา ๒๑^{๑๑} ดังนั้น อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์จึงไม่อาจเสนอข้อเท็จจริงดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาเพิกถอนมติที่รับทนายโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๑

^{๑๑} มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

(๒) จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่

อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์กำหนด

(๓) ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้าง

ตนเอง