



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ LPRC5105

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

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

มีนาคม 2552

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการศึกษารวบรวมกฎหมายเกี่ยวข้องกับที่ดิน
ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา : เล่ม 4/4
(สถาบันศึกษานโยบายที่ดิน)

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

นางสาวภทธีรยา เทพขจร

นางสาวรมณีย์ ไชยโกมินทร์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ (ย่อ).....	I
สารบัญ.....	XI
พ.ศ. ๒๕๔๒	
เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๔๒.....	1
เรื่องเสร็จที่ ๓๑/๒๕๔๒.....	3
เรื่องเสร็จที่ ๑๕๙/๒๕๔๒.....	8
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔๒.....	10
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๒.....	20
เรื่องเสร็จที่ ๒๗๒/๒๕๔๒.....	26
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๗/๒๕๔๒.....	30
เรื่องเสร็จที่ ๘๔๗/๒๕๔๒.....	33
เรื่องเสร็จที่ ๘๕๙/๒๕๔๒.....	37
เรื่องเสร็จที่ ๘๗๔/๒๕๔๒.....	40
พ.ศ. ๒๕๔๓	
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๔๓.....	44
เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๔๓.....	46
เรื่องเสร็จที่ ๖๐๔/๒๕๔๓.....	50
พ.ศ. ๒๕๔๔	
เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๕๔๔.....	59
เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๕๔๔.....	67
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๔๔.....	72
เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๔๔.....	78
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗/๒๕๔๔.....	84
เรื่องเสร็จที่ ๑๘๘/๒๕๔๔.....	90
เรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๔.....	94
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๔.....	112

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๔.....	118
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๐/๒๕๔๔.....	124
เรื่องเสร็จที่ ๓๒๔/๒๕๔๔.....	126
เรื่องเสร็จที่ ๓๓๗/๒๕๔๔.....	136
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๒๕๔๔.....	149
เรื่องเสร็จที่ ๓๖๐/๒๕๔๔.....	150
เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๔.....	163
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๕/๒๕๔๔.....	168
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๑/๒๕๔๔.....	177
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๖/๒๕๔๔.....	179
เรื่องเสร็จที่ ๕๕๗/๒๕๔๔.....	182
เรื่องเสร็จที่ ๕๖๔/๒๕๔๔.....	184
เรื่องเสร็จที่ ๖๒๖/๒๕๔๔.....	187
เรื่องเสร็จที่ ๖๓๕/๒๕๔๔.....	191
เรื่องเสร็จที่ ๖๗๒/๒๕๔๔.....	195

พ.ศ. ๒๕๔๕

เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๔๕.....	201
เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๒๕๔๕.....	207
เรื่องเสร็จที่ ๗๘/๒๕๔๕.....	212
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙/๒๕๔๕.....	216
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๕.....	223
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕.....	228
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๔/๒๕๔๕.....	233
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๑/๒๕๔๕.....	238
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๓/๒๕๔๕.....	242
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๖/๒๕๔๕.....	248
เรื่องเสร็จที่ ๕๗๑/๒๕๔๕.....	252
เรื่องเสร็จที่ ๖๐๔/๒๕๔๕.....	257
เรื่องเสร็จที่ ๖๑๘/๒๕๔๕.....	277
เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕.....	282

พ.ศ. ๒๕๔๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๒/๒๕๔๖.....	290
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๕๔๖.....	303
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๕/๒๕๔๖.....	310
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๔๖.....	319
เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๖.....	327
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๖.....	335
เรื่องเสร็จที่ ๓๓๓/๒๕๔๖.....	340
เรื่องเสร็จที่ ๔๑๕/๒๕๔๖.....	345
เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖.....	350
เรื่องเสร็จที่ ๔๖๕/๒๕๔๖.....	362
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๖.....	368
เรื่องเสร็จที่ ๔๘๕/๒๕๔๖.....	376
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๐/๒๕๔๖.....	379
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๖.....	385
เรื่องเสร็จที่ ๕๔๖/๒๕๔๖.....	391
เรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๔๖.....	396

พ.ศ. ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๗๗/๒๕๔๗.....	399
เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๔๗.....	404
เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๔๗.....	409
เรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๔๗.....	416
เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๒๕๔๗.....	421
เรื่องเสร็จที่ ๔๖๑/๒๕๔๗.....	426
เรื่องเสร็จที่ ๔๗๖/๒๕๔๗.....	431
เรื่องเสร็จที่ ๕๑๘/๒๕๔๗.....	438
เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๗.....	443
เรื่องเสร็จที่ ๕๕๐/๒๕๔๗.....	453
เรื่องเสร็จที่ ๕๘๓/๒๕๔๗.....	459
เรื่องเสร็จที่ ๘๐๘/๒๕๔๗.....	465
เรื่องเสร็จที่ ๘๔๓/๒๕๔๗.....	471

หน้า

เรื่องเสรีจที่ ๘๔๕/๒๕๔๗.....	480
เรื่องเสรีจที่ ๘๓๒/๒๕๔๗.....	489

พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่องเสรีจที่ ๙/๒๕๔๘.....	492
เรื่องเสรีจที่ ๑๒๘/๒๕๔๘.....	499
เรื่องเสรีจที่ ๑๔๖/๒๕๔๘.....	505
เรื่องเสรีจที่ ๒๒๕/๒๕๔๘.....	511
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๘/๒๕๔๘.....	514
เรื่องเสรีจที่ ๓๖๑/๒๕๔๘.....	517
เรื่องเสรีจที่ ๓๖๕/๒๕๔๘.....	519
เรื่องเสรีจที่ ๓๙๓/๒๕๔๘.....	523
เรื่องเสรีจที่ ๔๓๓-๔๓๔/๒๕๔๘.....	527
เรื่องเสรีจที่ ๔๘๐/๒๕๔๘.....	531
เรื่องเสรีจที่ ๔๙๓/๒๕๔๘.....	536
เรื่องเสรีจที่ ๔๙๖/๒๕๔๘.....	539
เรื่องเสรีจที่ ๕๔๘/๒๕๔๘.....	541
เรื่องเสรีจที่ ๕๙๑/๒๕๔๘.....	546
เรื่องเสรีจที่ ๖๑๘/๒๕๔๘.....	551
เรื่องเสรีจที่ ๖๓๑/๒๕๔๘.....	555
เรื่องเสรีจที่ ๖๘๑/๒๕๔๘.....	557
เรื่องเสรีจที่ ๖๙๕/๒๕๔๘.....	560
เรื่องเสรีจที่ ๗๙๑/๒๕๔๘.....	563
เรื่องเสรีจที่ ๗๙๔/๒๕๔๘.....	569

พ.ศ. ๒๕๔๙

เรื่องเสรีจที่ ๖๕/๒๕๔๙.....	571
เรื่องเสรีจที่ ๑๕๒/๒๕๔๙.....	573
เรื่องเสรีจที่ ๑๕๗/๒๕๔๙.....	579
เรื่องเสรีจที่ ๑๘๒/๒๕๔๙.....	581
เรื่องเสรีจที่ ๒๑๒/๒๕๔๙.....	588
เรื่องเสรีจที่ ๒๒๐/๒๕๔๙.....	594

หน้า

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๙.....	598
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙.....	603
เรื่องเสร็จที่ ๓๕๔/๒๕๔๙.....	610
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๙.....	614
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๒/๒๕๔๙.....	622
เรื่องเสร็จที่ ๔๔๑/๒๕๔๙.....	627
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๙.....	631
เรื่องเสร็จที่ ๔๗๐/๒๕๔๙.....	636
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๙/๒๕๔๙.....	640
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๔๙.....	646
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๓/๒๕๔๙.....	651
เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙.....	652
เรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙.....	660

พ.ศ.๒๕๕๐

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๕๐.....	663
เรื่องเสร็จที่ ๙๔/๒๕๕๐.....	669
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๕๐.....	675
เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๕๕๐.....	678
เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐.....	683
เรื่องเสร็จที่ ๒๕๓/๒๕๕๐.....	689
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๕๐.....	692
เรื่องเสร็จที่ ๔๙๙/๒๕๕๐.....	695
เรื่องเสร็จที่ ๕๖๙/๒๕๕๐.....	699
เรื่องเสร็จที่ ๖๔๙/๒๕๕๐.....	705
เรื่องเสร็จที่ ๖๙๘/๒๕๕๐.....	708
เรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๐.....	717
เรื่องเสร็จที่ ๘๔๓/๒๕๕๐.....	725
เรื่องเสร็จที่ ๘๘๑/๒๕๕๐.....	732
เรื่องเสร็จที่ ๘๘๒/๒๕๕๐.....	735
เรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๕๐.....	739

พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๒๕๕๑.....	744
เรื่องเสร็จที่ ๘๘/๒๕๕๑.....	747
เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๕๑.....	751
เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑.....	757
เรื่องเสร็จที่ ๒๒๒/๒๕๕๑.....	766
เรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๕๑.....	773
เรื่องเสร็จที่ ๓๑๖/๒๕๕๑.....	779
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๑.....	783
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๙/๒๕๕๑.....	785
เรื่องเสร็จที่ ๔๖๘/๒๕๕๑.....	792
เรื่องเสร็จที่ ๔๗๔/๒๕๕๑.....	801
เรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๕๑.....	806
เรื่องเสร็จที่ ๕๙๐/๒๕๕๑.....	810
เรื่องเสร็จที่ ๖๐๐/๒๕๕๑.....	816
เรื่องเสร็จที่ ๖๒๕/๒๕๕๑.....	821
เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๕๑.....	827
เรื่องเสร็จที่ ๗๐๑/๒๕๕๑.....	830
เรื่องเสร็จที่ ๗๑๘/๒๕๕๑.....	833
เรื่องเสร็จที่ ๗๓๒/๒๕๕๑.....	837
เรื่องเสร็จที่ ๘๖๔/๒๕๕๑.....	842
เรื่องเสร็จที่ ๘๘๙/๒๕๕๑.....	848

เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๔๒

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๐๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๘ มกราคม ๒๕๔๒

เรื่อง การขอการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับสมาคมกอล์ฟเอกชน

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๕/๑๕๐๙๘
ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึก เรื่อง การเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคาร
สำนักงานและสนามกอล์ฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย
(๒) บันทึก เรื่อง การขอทบทวนความเห็นกรณีการเสียภาษี
โรงเรือนและที่ดินของสนามกอล์ฟศูนย์การฝึก การรถไฟแห่งประเทศไทย

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับ
สนามกอล์ฟเอกชน ความละเอียดทราบอยู่แล้วนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นปัญหา
เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับสนามกอล์ฟนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้อย่างชัดเจน ๒ ครั้งแล้วว่าสนามกอล์ฟ
ขนาดมาตรฐานที่แยกออกจากบริเวณอาคารสโมสรและอาคารบริการต่างๆ มิใช่เป็น
บริเวณต่อเนื่องซึ่งใช้ไปด้วยกันกับอาคารสโมสรหรืออาคารบริการต่างๆ จึงมิใช่ทรัพย์สินที่ต้อง
เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่
เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่
พ.ศ. ๒๕๐๘ ส่วนสนามกอล์ฟขนาดเล็ก เช่น สนามกอล์ฟภายในบริเวณโรงแรมอาจถือได้ว่า
เป็นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับอาคาร ซึ่งอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติ
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามบันทึก เรื่อง การเสีย

ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารสำนักงานและสนามกอล์ฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑)) และบันทึก เรื่อง การขอทบทวนความเห็นกรณีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสนามกอล์ฟศูนย์การฝึก การรถไฟแห่งประเทศไทย (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๒))

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๓๑/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง ขอความเห็นในข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในที่ดินที่เวนคืน
(ปัญหาข้อหาหรือเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืน
ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอสตหีบ
จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔)

กองทัพอเรือ ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๕๐๐/๖๕๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๑ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้
เคยให้ความเห็นในข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในที่ดินของร้อยตรีพุลสวัสดิ์ โสรัด ที่ถูก
เวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และ
อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ ไว้แล้ว ซึ่งหลังจากนั้น ร้อยตรีพุลสวัสดิ์ ได้ไป
ติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่สำนักงานวางทรัพย์ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๓ โดยให้เหตุผล
ว่า เนื่องจากจะครบกำหนด ๑๐ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้วางเงินค่า
ทดแทน จึงจำเป็นต้องรับเงินค่าทดแทนโดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าที่ดิน มิฉะนั้นเงินดังกล่าว
จะตกเป็นของแผ่นดินและร้อยตรีพุลสวัสดิ์ ได้รับเงินที่วางไว้ไปแล้ว ต่อมาฐานทัพอเรือสตหีบได้
ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม
๒๕๓๔ ได้ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แจ้งไปยังสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์
ภูมิภาคที่ ๒ ศาลจังหวัดระยอง ให้ทราบว่าการวางเงินค่าทดแทนที่ได้กระทำไปแล้วนั้นให้ถือว่าเป็น
เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.
๒๕๓๐ พร้อมทั้งแจ้งยืนยันการวางเงินค่าทดแทนโดยนัยเดียวกันไปให้ร้อยตรีพุลสวัสดิ์ ทราบ
แต่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ยังมิได้เข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืน เพราะยังมีสิ่งปลูก
สร้างของร้อยตรีพุลสวัสดิ์ ในพื้นที่ที่ถูกเวนคืน ฐานทัพอเรือสตหีบจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ถึงร้อยตรีพุลสวัสดิ์ ขอให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและนำบริวารออกจากที่ดิน
แต่จนบัดนี้ร้อยตรีพุลสวัสดิ์ ก็ยังมิได้ดำเนินการรื้อถอนแต่อย่างใด กองทัพอเรือจึงขอหารือว่า

๑. การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กล่าวข้างต้นถือ
ว่าเป็นการเวนคืนเสร็จสิ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีแพ่งฟ้องขับไล่อีก
ใช้หรือไม่ หรือควรต้องดำเนินคดีให้ศาลมีคำพิพากษาเสียก่อน

๒. หากการเวนคืนเสร็จสิ้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ไม่จำเป็นต้องฟ้อง
ดำเนินคดีอีก เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะสามารถเข้าครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ที่
อยู่ในที่ดินที่เวนคืนโดยเรียกค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนจากเจ้าของที่ดินที่เวนคืน ตามที่กำหนดไว้

ในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่ และ

๓. การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในการเข้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามข้อ ๒ จะได้รับความคุ้มครองอย่างไรบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ พิจารณา ปัญหาข้อหารื้อถอนดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมสารบรรณทหารเรือ กรมส่งกำลังบำรุงทหารเรือ กรมพระธรรมนูญ และฐานทัพเรือสัตหีบ) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมกองทัพเรือประสงค์จะใช้พื้นที่เพื่อประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ จึงได้ เสนอตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๐๙ ขึ้นใช้บังคับ และเมื่อเจ้าหน้าที่ ได้ทำการสำรวจบริเวณที่จะเวนคืนเสร็จแล้ว ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้นใช้บังคับในท้องที่ดังกล่าว ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กองทัพเรือได้ขอให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อ กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเข้า ครอบครองที่ดินของร้อยตรีพูลสวัสดิ์ โสรัตน์ ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๑๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) ได้ พิจารณาให้ความเห็นว่า เมื่อได้มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๒๔^๑ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว การที่อนุญาโตตุลาการฝ่าย ร้อยตรีพูลสวัสดิ์ ขอลงตัวก่อนที่จะมีการชี้ขาดกรณีย่อมต้องถือว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รายนี้ยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการแต่งตั้ง อนุญาโตตุลาการขึ้นใหม่เพื่อชี้ขาดตามกฎหมายต่อไป การที่เจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนไว้ ทั้งๆที่ยังมิได้มีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เพราะไม่อยู่ใน หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๔^๒ และมาตรา ๓๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

^๑ มาตรา ๒๔ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ได้

ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการดังกล่าวภายในกำหนดหก เดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทนและเมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มี สิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ มาตรา ๓๑ ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนปฏิเสธไม่ยอมรับเงินค่าทดแทนซึ่งได้ตก ลงกำหนดกันเองก็ดี อนุญาโตตุลาการกำหนดให้ก็ดี เมื่อเจ้าหน้าที่ได้นำเงินค่าทดแทนเช่นว่านั้นวางศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินได้

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๗ การดำเนินการโดยอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจกระทำได้อีก แต่การเสนอราคา เด็ดขาดตามมาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๗ ที่ ได้กระทำไปแล้วนั้นย่อมเป็นอันใช้ได้ และสำหรับการดำเนินการต่อไปนั้นจะต้องปฏิบัติตาม ขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ จึงเป็นการสมควรที่เจ้าหน้าที่จะได้มีหนังสือแจ้งไปให้สำนักงานวางทรัพย์ และแจ้ง ยืนยันไปให้ร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ทราบว่าการวางเงินค่าทดแทนที่ได้กระทำไปแล้วนั้นให้ถือว่าเป็น การปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ถ้า หากเจ้าหน้าที่ดำเนินการเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมมีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืนได้ทันทีหลังจากที่ กองทัพเรือได้รับแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) แล้ว ต่อมาวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๓ ร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้มารับเงินค่าทดแทนจากสำนักงาน วางทรัพย์ และเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๔ ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบก็ได้มีหนังสือแจ้ง ไปให้สำนักงานวางทรัพย์และ ร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ทราบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ผู้บัญชาการฐานทัพเรือ สัตหีบได้มีหนังสือแจ้งร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ให้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและนำบริวารออก จากที่ดินที่เวนคืนภายใน ระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากพ้นกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังเพิกเฉยอยู่อีก ฐานทัพเรือสัตหีบจะดำเนินคดีตามขั้นตอนของ กฎหมายต่อไป

ข้อเท็จจริงได้ความเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กองทัพเรือ (นาวาเอก ณรงค์เดช สภาบุษชาติ) และเอกสารที่ส่งมาประกอบการพิจารณาว่า เงินค่าทดแทนทั้งหมดที่ร้อย ตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้รับจากสำนักงานวางทรัพย์เป็นเงินค่าที่ดินที่เวนคืนและค่าต้นไม้ ตลอดจนค่า

^๔ มาตรา ๒๓ ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคา เด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

หนังสือเสนอราคาเด็ดขาดเช่นนี้ เมื่อมีใบรับหรือรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมี พยานอย่างน้อยสองคนลงนาม รับรองว่าได้ส่งแก่ผู้รับโดยถูกต้องแล้วให้ถือว่าได้ส่งแก่ผู้รับแล้ว

^๕ มาตรา ๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๑๗ ให้คงใช้บังคับได้ตามอายุของพระราช กฤษฎีกานั้น

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการยังมีได้ชี้ขาดให้เป็นอัน ยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการยกเลิกอนุญาโตตุลาการตาม วรรคสอง ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่ด้วย ทั้งนี้ เจ้าพนักงานที่ดินก็ได้บันทึกในสารบัญชจดทะเบียนที่ดินรายนี้ว่าที่ดินตกเป็นของกองทัพเรือโดยการเวนคืนตามนโยบายมาตรา ๑๕^๖ และมาตรา ๓๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ แล้ว ร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ใช้บังคับ ตามสิทธิที่มีอยู่ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง แต่ร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่า การดำเนินการในที่ดินที่ถูกเวนคืนผิดวัตถุประสงค์ ฯลฯ ทั้งร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้ให้ทนายความมีหนังสือถึงผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่า กองทัพเรือเข้าไปรบกวนสิทธิโดยการไ้รถไถที่ดินของร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ขอให้หยุดการกระทำนั้น และร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้มีหนังสือถึงนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ขอให้เพิกถอนการเวนคืนที่ดินเสีย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาแล้ว มีความเห็นว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินของร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้โอนไปเป็นของกองทัพเรือแล้ว และร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ได้รับเงินค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้วางไว้แล้วตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๓ และเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายครบถ้วนแล้ว เมื่อร้อยตรีพูลสวัสดิ์ฯ ยังไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปภายในกำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างได้เองตามมาตรา ๓๐^๘ ประกอบกับมาตรา ๑๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ

^๖ มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท่ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผังนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

^๗ มาตรา ๓๒ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนรายใดแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนโดยให้นำ มาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการบันทึกหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

^๘ มาตรา ๓๐ ในการจะจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อาจรื้อถอนออกไปได้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้ สามในสี่ก่อน และแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวออกไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่รื้อถอนออกไปภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้ารื้อ

เวนคืน พ.ศ.๒๕๓๐ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีฟ้องขับไล่อีก สำหรับค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิเรียกเอาจากเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๒

ถอนได้โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่ควรจะได้รับแล้วจึงจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนส่วนที่เหลือให้ และให้นำมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๙ มาตรา ๑๔ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเก็บรักษาสິงปลูกสร้างที่ถูกรื้อถอนหรือทรัพย์สินที่ถูกขนย้ายไว้ ณ สถานที่ใดๆ โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา แต่ถ้าสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นนั้นเป็นของเสียง่าย หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของสิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะขายได้ทันที โดยวิธีการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร แล้วเก็บเงินสุทธิหลังจากหักค่าใช้จ่ายไว้แทนได้

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้เรียกเอาสิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินที่เก็บไว้แทนนั้น แล้วแต่กรณี ภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการรื้อถอน หรือขนย้าย ให้สิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สิน หรือเงินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

เรื่องเสรีที่ ๑๕๙/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการให้เช่าที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กฟผ. E๔๘๐๐/๖๓๔๓๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กฟผ. มีแผนงานที่จะต้องดำเนินการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลโดยการจัดตั้งบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด และ กฟผ.กับบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด จะร่วมกันจัดตั้งบริษัทในเครือ ๒ บริษัท คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมราชบุรี จำกัด และบริษัท ผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนราชบุรี จำกัด โดยกฟผ.จะขายทรัพย์สินทั้งหมดของโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรีพร้อมที่ดินให้แก่บริษัททั้งสาม อย่างไรก็ตาม หากกฟผ.จะเปลี่ยนแปลงแผนการแปรรูปดังกล่าวโดยการขายเฉพาะโรงไฟฟ้าและอาคาร ประกอบอื่นๆ ของโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี และให้บริษัททั้งสามเช่าที่ดิน กฟผ.จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้ กฟผ.มีอำนาจในการดำเนินการดังนี้ “ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจที่บัญญัติในมาตรา ๙ (๒) ดังกล่าวแล้ว ไม่ได้มีการกล่าวถึงการให้เช่าแต่อย่างใด กฟผ.จึงขอหารือมาเพื่อโปรดให้ความเห็นว่า กฟผ.มีอำนาจในการให้เช่าที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) หรือไม่

ต่อมา กฟผ.ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. E๔๘๐๐/๗๐๕๓๒ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า หลังจากที่ได้มีหนังสือหารือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการ กฟผ. ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ กฟผ.ดำเนินการตามแผนการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี โดยให้ขายที่ดินพร้อมโรงไฟฟ้าให้แก่บริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด และบริษัทในเครือของบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด และในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ คณะกรรมการ กฟผ.มีมติยืนยันให้ กฟผ.หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ กฟผ.ในการให้เช่าที่ดินต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอื่นๆ ของ กฟผ.ในอนาคต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า

เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ การที่ กฟผ.จะมีอำนาจกระทำการอย่างใดได้บ้าง ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๙ (๒)^๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ กฟผ.ที่จะกระทำการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ของ กฟผ.ได้ แต่ไม่ปรากฏว่าได้ให้อำนาจในการให้เช่าที่ดินของ กฟผ.ไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกับอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๑)^๒ ที่ให้อำนาจในการให้เช่าเครื่องใช้ บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของ กฟผ.เอาไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๙ (๒) ดังกล่าวไม่ประสงค์จะให้ กฟผ.ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เช่าทรัพย์สินใดๆ ของ กฟผ. ดังนั้น กฟผ.จึงไม่มีอำนาจที่จะให้เช่าที่ดินของ กฟผ.ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทาง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่อง การค้าประกันเงินกู้ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๙/๒๕๓๖)^๓ อย่างไรก็ตาม หาก กฟผ.ประสงค์ที่จะดำเนินการให้เช่าทรัพย์สินของ กฟผ.สำหรับการดำเนินกิจการอื่นๆ ของ กฟผ.ในอนาคต กฟผ.ก็ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้ชัดเจน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๒

^๑ มาตรา ๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซ่อม จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของ กฟผ.

(๒) ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ บันทึกเรื่อง การค้าประกันเงินกู้และการผูกพันชำระหนี้ในบริษัทที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร่วมทุนจัดตั้งขึ้นและผู้ถือหุ้น ซึ่งส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดซื้อไว้
ตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๙/๖๖๕๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า

๑. การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางปะอิน - ปากเกร็ด ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอสามโคก อำเภอดอนตาล อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยแนวเขตเวนคืนได้ตัดผ่านที่ดินของนางปรียา จารุตุล และนายผจญ อุทยานานนท์

๒. กรณีนางปรียา จารุตุล (ผู้อุทธรณ์) มีข้อเท็จจริง ดังนี้

๒.๑ ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๔๔๙ เลขที่ดิน ๙๘๐ ตำบลบ้านใหม่ อำเภอปากเกร็ด (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ตามโฉนด ๙๙ ตารางวา ซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อสร้างทางพิเศษสายบางปะอิน - ปากเกร็ด เนื้อที่โดยประมาณ ๖๘ ตารางวา ผู้อุทธรณ์ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เป็นเงิน ๑,๓๖๐,๐๐๐ (หนึ่งล้านสามแสนหกหมื่นบาทถ้วน) และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ในราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เนื้อที่โดยประมาณ ๓๑ ตารางวา เป็นเงิน ๖๒๐,๐๐๐ บาท (หกแสนสองหมื่นบาทถ้วน) รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสิ้น ๑,๙๘๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านเก้าแสนแปดหมื่นบาทถ้วน) โดยที่ดินส่วนที่มีการจัดซื้อนี้ได้ทำสัญญาซื้อขายไปพร้อมกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ ที่ดินทั้งสองส่วนได้ส่งหนังสือขออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญา

๒.๒ ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ตามข้อ ๒.๑ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๙ โดยอ้างว่า ค่าทดแทนที่ดินไม่เป็นธรรมเนื่องจากเป็นราคาที่ต่ำกว่าความ

เป็นจริง ที่ดินได้ถมสูงระดับถนนและอยู่ใกล้เกือบติดถนนศรีสมาน ผู้อุทธรณ์จึงขอให้พิจารณาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินอีกตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท (ห้าพันบาทถ้วน) ทั้งแปลง

๒.๓ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ พร้อมกับมีบันทึกรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยตามกฎหมาย ดังนี้

(๑) ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๔๔๙ ส่วนที่ถูกเวนคืนจำนวน ๖๘ ตารางวา จากตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เป็นตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท (สองหมื่นสองพันบาทถ้วน) โดยเพิ่มอีกตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท (สองพันบาทถ้วน) เป็นเงิน ๑๓๖,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนสามหมื่นหกพันบาทถ้วน) พร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้นั้นยังไม่เป็นธรรมและต่ำกว่าความเป็นจริง

(๒) สำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๔๔๙ ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จำนวน ๓๑ ตารางวา ราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เป็นเงิน ๖๒๐,๐๐๐ บาท (หกแสนสองหมื่นบาทถ้วน) ซึ่งมีที่ดินมีสภาพเช่นเดียวกันกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินส่วนนี้ได้ถูกเวนคืนจึงไม่อาจจะเรียกค่าทดแทนได้ หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าราคาที่ขายเป็นราคาต่ำผู้อุทธรณ์ชอบที่จะไม่ขายให้ก็ได้ การที่ผู้อุทธรณ์ขายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยต้องถือว่าเป็นการสมัครใจ ผู้อุทธรณ์จึงไม่อาจเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้อีก ฉะนั้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์ในราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ถูกต้องเหมาะสม เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุผลสมควรที่จะเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนนี้ให้แก่ผู้อุทธรณ์แต่อย่างใด

๓. กรณีนายผจญ อุทยานานนท์ (ผู้อุทธรณ์) มีข้อเท็จจริง ดังนี้

๓. ๑ ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๔๕๐ เลขที่ดิน ๔๔๑ ตำบลบ้านใหม่ อำเภอปากเกร็ด (ตลาดขวัญ) จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ตามโฉนด ๔๔ ตารางวา ถูกเวนคืนบางส่วนเพื่อสร้างทางพิเศษสายบางปะอิน-ปากเกร็ด เนื้อที่โดยประมาณ ๔๗ ตารางวา ผู้อุทธรณ์ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เป็นเงิน ๑,๔๔๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านเก้าแสนสี่หมื่นบาทถ้วน) และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ในราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เนื้อที่โดยประมาณ ๑ ตารางวา เป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่น

บาทถ้วน) รวมเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินทั้งสิ้น ๑,๙๖๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านเก้าแสนหกหมื่นบาทถ้วน) โดยที่ดินส่วนที่มีการจัดซื้อนี้ได้ทำสัญญาซื้อขายไปพร้อมกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ทั้งนี้ที่ดินทั้งสองส่วนได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทนที่ดินตามสัญญา

๓.๒ ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ตามข้อ ๓.๑ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๙ โดยอ้างว่าค่าทดแทนที่ดินไม่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ที่ดินได้ถมสูงระดับถนนและอยู่ใกล้เกือบติดถนนศรีสมาน ผู้อุทธรณ์จึงขอให้พิจารณาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินอีกตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท (ห้าพันบาทถ้วน) ทั้งแปลง

๓.๓ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ พร้อมกับมีบันทึกรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยตามกฎหมาย ดังนี้

(๑) ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๙๕๐ ส่วนที่ถูกเวนคืนจำนวน ๙๗ ตารางวา จากตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เป็นตารางวาละ ๒๒,๐๐๐ บาท (สองหมื่นสองพันบาทถ้วน) โดยเพิ่มอีกตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท (สองพันบาทถ้วน) เป็นเงิน ๑๙๔,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนเก้าหมื่นสี่พันบาทถ้วน) พร้อมดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดให้นั้นยังไม่เป็นธรรม และต่ำกว่าความเป็นจริง

(๒) สำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๙๕๐ ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จำนวน ๑ ตารางวา ราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) เป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) ซึ่งที่ดินมีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินส่วนนี้มีได้ถูกเวนคืนจึงไม่อาจจะเรียกค่าทดแทนได้ หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าราคาที่ขายเป็นราคาต่ำ ผู้อุทธรณ์ชอบที่จะไม่ขายให้ก็ได้ การที่ผู้อุทธรณ์ขายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยต้องถือว่าการสมควรใจ ผู้อุทธรณ์จึงไม่อาจเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้อีก ฉะนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์ในราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท (สองหมื่นบาทถ้วน) จึงเป็นการกำหนดค่าทดแทนที่ดินถูกต้องเหมาะสม เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุผลสมควรที่จะเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนนี้ให้แก่ผู้อุทธรณ์แต่อย่างใด

๔. กระทรวงมหาดไทยได้มีบันทึกส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสองราย ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ในประเด็นที่ไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อ ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากกอง

นิติกรสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกองนิติการมีความเห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒.๓ และข้อ ๓.๓ เป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน และส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมหรือประโยชน์อย่างอื่นได้ และการที่จะตกลงซื้อขายที่ดินส่วนที่เหลือได้นอกจากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แล้ว การดำเนินการซื้อขายต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ด้วย กล่าวคือ จะต้องนำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายดังกล่าวสงวนสิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนเมื่อเข้าทำสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนที่เหลือกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้อุทธรณ์มิได้มีความสมัครใจที่จะขายที่ดินส่วนที่เหลือในราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆ กำหนดไว้แต่อย่างใด

๕. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้พิจารณาทบทวนผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการตามข้อ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ พร้อมกับเสนอผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยตามกฎหมาย โดยยืนยันตามผลการพิจารณาเดิมที่ไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อตามมาตรา ๒๐ เนื่องจากได้พิจารณาเทียบเคียงเหตุผลจากคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้พิพากษาในกรณีคล้ายคลึงกันไว้กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ ๔๗๘๘/๒๕๓๗ ระหว่างนางเตือนตา สุภาพร โจทก์ กับ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จำเลย เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนถือเป็นที่ดินที่ไม่ถูกเวนคืน จึงไม่อาจเรียกค่าทดแทนได้ หากโจทก์เห็นว่าราคาที่ขายเท่ากับค่าทดแทนซึ่งเป็นราคาต่ำ โจทก์ชอบที่จะไม่ขายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็ได้ จะอ้างว่าถูกบังคับให้ขายไม่ได้ การที่โจทก์ขายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยต้องถือว่าเป็นการสมัครใจ โจทก์จึงไม่อาจเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้อีก

๖. กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีบันทึก ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๙.๒/๖๐๖ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เรียบปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีความเห็นว่า แม้ว่าผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ที่ได้ทบทวนใหม่ทั้งสองรายในประเด็นที่ผู้อุทธรณ์ขอให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือ ซึ่งยังคงมีความเห็นตามเดิม โดยอ้างคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๗ คดีหมายเลขแดง ที่ ๔๗๘๘/๒๕๓๗ แต่แนวทางการพิจารณาของศาลดังกล่าวยังไม่เป็นบรรทัดฐานที่จะนำมาใช้อ้างอิงได้อย่างชัดเจน เพราะเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีคำพิพากษาศาลแพ่งคดีหมายเลขแดง ที่ ปค. ๑๖๗/๒๕๔๐ ระหว่างนายบรรเจิด ประภัสสรชัยกุล โจทก์ กับ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จำเลย สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า โจทก์ถูกเวนคืนที่ดินเนื้อที่ ๑๖๕ ตารางวา และจำเลยได้เวนคืนที่ดินส่วนที่

เหลืออีก ๑๘ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท (สามหมื่นบาทถ้วน) เท่ากันทั้งแปลง โจทก์ไม่พอใจจึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีวินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนอีกตารางวาละ ๑๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นบาทถ้วน) โจทก์เห็นว่าไม่เป็นธรรมจึงฟ้องศาลให้บังคับจำเลยจ่ายค่าทดแทนที่ดินทั้งแปลงจำนวน ๑๘๓ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท (หกหมื่นบาทถ้วน) ศาลแพ่งได้พิจารณาและมีคำพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าทดแทนในราคาตารางวาละ ๔๑,๐๐๐ บาท (สี่หมื่นหนึ่งพันบาทถ้วน) ของที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนและที่ดินส่วนที่เหลือรวมจำนวน ๑๘๓ ตารางวา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคำพิพากษาของศาลแพ่งที่ออกมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้ถือตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ในกรณีนี้ กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ รายงานมาประกอบกับเอกสารการร้องอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฟังได้ว่าเป็นกรณีที่เข้ามาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือของผู้อุทธรณ์เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๐ และผู้อุทธรณ์ร้องขอ เจ้าหน้าที่จะต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่เหลือนั้นด้วย ขณะเดียวกันผู้อุทธรณ์ก็ขอที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนได้ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ที่กำหนดให้นำมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคสอง ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ตกลงซื้อขายกันได้แต่ไม่อาจตกลงในเรื่องค่าทดแทน เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ไปก่อนและขอสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่แนวทางการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและส่วนที่เหลือ เมื่อผู้ถูกเวนคืนทำสัญญากับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ ย่อมแสดงว่าผู้อุทธรณ์มิได้สมัครใจที่จะขายที่ดินส่วนที่เหลือในราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด ผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิอุทธรณ์เรียกค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือเพิ่มขึ้นได้อีก

เนื่องจากกรณีนี้ กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นไม่ตรงตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จึงได้ส่งเรื่องให้ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อมีความเห็นในประเด็น ปัญหาดังกล่าว

๗. ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับได้มีบันทึกเรียนปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๒๐ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว จะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ถูกเวนคืนและมีที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนในแปลงนั้นบางส่วน และที่ดินส่วนที่เหลือนั้นต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ขอที่จะขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้นได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่เวนคืนต้องดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อส่วนที่เหลือดังกล่าว ในกรณีที่ได้มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวไปแล้วต้องนำบทบัญญัติ

มาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบดั่งกล่าวมีสิทธิที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติใน มาตรา ๑๐ วรรคท้าย คือ หากตกลงซื้อขายกันได้แต่ไม่สามารถตกลงเรื่องราคาก็สามารถสงวนสิทธิอุทธรณ์ ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ได้เช่นเดียวกันกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนไปก่อนแล้ว เมื่อผู้ถูกเวนคืนได้สงวนสิทธิไว้แล้วก็สามารถยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนได้ตาม มาตรา ๒๕ และเมื่อผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือต่อรัฐมนตรีแล้ว และอุทธรณ์ดังกล่าวได้ยื่นโดยถูกต้องและภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต่อไป จะอ้างเหตุดังกล่าวข้างต้นที่จะไม่พิจารณาอุทธรณ์หาได้ไม่ ความเห็นของกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยถูกต้องแล้ว

๘. ต่อมา ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เสนอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายไป พร้อมกับความเห็นของกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๗ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาในประเด็นของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จัดซื้อหรือเวนคืนให้เป็นไปตามความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรหรือคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีดังกล่าว ก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยส่งเรื่องให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ

๙. กรณีการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ผ่านตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายหลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินจากที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดไว้ โดยได้จัดซื้อในราคาที่ได้รับเพิ่มตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วเบื้องต้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

ก. กรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะถือว่าผู้อุทธรณ์สมัครใจขายที่ดินส่วนที่เหลือ หรือเป็นการบังคับเวนคืนเช่นเดียวกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน และกรณีนี้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเรียกร้องค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อขึ้นอีกได้หรือไม่ อย่างไร

ข. กรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามกฎหมาย และคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติ ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแล้ว จะต้องเพิ่มค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้อุทธรณ์ด้วยหรือไม่ อย่างไร

ค. กรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแล้วการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ โดยใช้ราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ หรือใช้ราคาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน จึงจะถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางพิเศษแต่ละสายทางจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขึ้นเป็นคราว ๆ ไป ทางปฏิบัติที่ผ่านมาเมื่อมีการจัดซื้อที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ถ้าเจ้าของที่ดินไม่พอใจราคาที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดจะอุทธรณ์ราคาที่ดินทั้งในส่วนที่ดินที่ถูกเวนคืน และส่วนที่ขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนจัดซื้อดังกล่าว และถ้าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตลอดจนรัฐมนตรีเห็นว่าสมควรกำหนดราคาที่ดินเพิ่มขึ้นก็เคยเพิ่มให้ทั้งส่วนที่ดินที่จะเวนคืนและส่วนที่เจ้าของที่ดินขอให้จัดซื้อ แต่ในกรณีข้อเท็จจริงที่หารือในครั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า การที่เจ้าของที่ดินเสนอให้ทางราชการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ตามมาตรา ๒๐ เป็นการเสนอด้วยใจสมัคร หากไม่พอใจราคาที่ดินตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนด ก็ไม่ต้องขายให้ทางราชการก็ได้ การพิจารณาอุทธรณ์ที่จะเพิ่มราคาที่ดินจะต้องเป็นที่ดินที่ทางราชการจำเป็นต้องเวนคืนเท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาก่อนที่จะพิจารณาสั่งการต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

^๑ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดเพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นามตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะถือว่าผู้อุทธรณ์สมัครใจขายที่ดินส่วนที่เหลือ หรือเป็นการบังคับเวนคืนเช่นเดียวกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน และกรณีนี้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ขอให้ กทพ.จัดซื้อต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ หรือไม่ นั้นเห็นว่า การซื้อที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิใช่กรณีตกลงซื้อขายที่ดินกันด้วยใจสมัครตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์จะช่วยเหลือเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนในกรณีที่มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่เพียงเล็กน้อย และมีลักษณะต้องตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งอนุมานได้ว่าไม่อาจใช้ประโยชน์ต่อไปได้ตามปกติ ถ้าเจ้าของที่ดินขอให้ทางราชการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือทางราชการจะต้องดำเนินการตามคำขอของเจ้าของที่ดิน โดยไม่อาจปฏิเสธการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ในทางกลับกันถ้าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่เข้าลักษณะตามมาตรา ๒๐ เจ้าของที่ดินนั้นก็ไม่มีสิทธิขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๒๐ และทางราชการก็ไม่มีอำนาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ นั้น ความในมาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรการเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๑๐^๔ มาตรา

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

๑๑^๕ และมาตรา ๓๓^๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมผลของการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับเจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ที่ตกลงซื้อขายที่ดินกับรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีทั่วไป ซึ่งรวมถึงสิทธิในการอุทธรณ์ราคาที่ดินตามมาตรา ๒๕ ด้วย

ข้อเท็จจริงในเรื่องหารือนี้นปรากฏว่ามีการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของนางปรียา จารุตุล และนายผจญ อูยานานนท์ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เจ้าของที่ดินทั้งสองจึงมีสิทธิอุทธรณ์ราคาที่ดินส่วนที่เหลือที่ขอให้ กทพ. จัดซื้อนั้นด้วย

ประเด็นที่สอง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือผลการวินิจฉัยของรัฐมนตรียตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน กรณีจะส่งผลให้ต้องเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งได้จัดซื้อด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามที่ได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ขอให้จัดซื้อที่ดิน และได้ยื่นอุทธรณ์ราคาที่ดินไว้แล้ว ผลของการพิจารณาอุทธรณ์จึงใช้กับที่ดินทั้งแปลง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือรัฐมนตรียวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดิน จึงมีผลบังคับแก่ที่ดินซึ่งถูกเวนคืนนั้นทั้งแปลงซึ่งรวมถึงที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐^๗ ด้วย

ประเด็นที่สาม กรณีที่ กทพ. จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามคำร้องขอของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายหลัง

^๕ มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิที่ดินทั้งฉบับ ที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดิน อำเภอรอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน ตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๓๓ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง หรือจ่ายเงินค่าทดแทนล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินใน จำนวนเงินดังกล่าว นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการจ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์หรือเงินค่าทดแทน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนแล้ว กทพ. จะจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ โดยใช้ราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ หรือใช้ราคาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน จึงจะต้องตามกฎหมาย นั้น เห็นว่า ข้อหาหรือประเด็นนี้ไม่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาตามที่ กทพ. หรือมาในครั้งนี้ ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในทางปฏิบัติแต่อย่างใด การให้ความเห็นไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ยังไม่มีข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเกิดขึ้น อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการนำไปใช้จริง เพราะความเห็นทางกฎหมายอาจแตกต่างกันไปได้มากเมื่อมีข้อเท็จจริงผันแปรไป เพียงเล็กน้อย ดังนั้น จึงเห็นว่ายังไม่ควรวินิจฉัยในข้อหาหรือประเด็นนี้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ
(กรณีโครงการพัฒนาที่ดินราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์)

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๑๙/๒๗๓ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์ เนื้อที่ประมาณ ๗ - ๓ - ๘๓ ไร่ มาพัฒนาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการพัฒนาที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ทั้งนี้ ตามมติของคณะกรรมการจัดระบบสถานที่ราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ที่อนุมัติให้ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสมโยกย้ายออกไป และนำที่ดินมาพัฒนาจัดหาประโยชน์โดยวิธีเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคาร ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลจัดซื้อที่ดินพร้อมจัดสร้างอาคารชดเชยให้ส่วนราชการนั้นๆ โดยมีรายละเอียดและข้อเท็จจริงเบื้องต้นของโครงการก่อนเริ่มประมูลหาผู้ลงทุน คือ

- มูลค่าที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๗ - ๓ - ๘๓ ไร่ ที่นำมาพัฒนาเป็นเงิน ๔๗๗,๔๕๐,๐๐๐ บาท

- ผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ (ค่าชดเชย ค่าเช่า และค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์) อัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาที่ดินตามสภาพทำเล คิดเป็นเงิน ๒๓๘,๗๒๕,๐๐๐ บาท

กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการเปิดประมูลและกระทรวงการคลังได้อนุมัติให้บริษัท ธนายง จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ได้รับสิทธิการพัฒนาดูแลเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งบริษัทฯ ได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้กับทางราชการ รวมมูลค่าทรัพย์สินตามโครงการประมาณ ๑,๗๖๕,๓๔๕,๖๗๐ บาท

กระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมปศุสัตว์ลงนามในสัญญายกกรรมสิทธิ์ที่ดินและก่อสร้างอาคารชดเชยให้ทางราชการ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ โดยสัญญาข้อ ๒๐ กำหนดว่า “เนื่องจากโครงการก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุโครงการนี้มีมูลค่าเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท อาจต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และขณะนี้กระทรวงการคลังได้นำเรื่องการให้เอกชนพัฒนาหรือบริหารที่ดินราชพัสดุ เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า การดำเนินการในลักษณะนี้อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ หากผลปรากฏว่าเรื่องนี้อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.

๒๕๓๕ บริษัท ธนายง จำกัด (มหาชน) จะต้องยินยอมให้กรมธนารักษ์ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ตาม กฎหมายหรือยกเลิกการประมวลพัฒนาที่ราชพัสดุครั้งนี้ โดยบริษัทฯไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีใดๆ กับทางราชการทั้งสิ้น” ทั้งนี้ โดยกรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังเห็นว่า การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุไม่เข้าข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ราชพัสดุดำเนินมาตลอด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ กรมธนารักษ์ได้เสนอกระทรวงการคลังเพื่อ พิจารณาเห็นชอบให้กรมธนารักษ์ไม่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๘ (๒) มาตรา ๙ (๒) มาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซ้ำอีก ซึ่ง กระทรวงการคลังเห็นชอบและให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อกำกับดูแล และติดตาม ผลโครงการดังกล่าวต่อไปได้

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๑๒๐๘๓ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ เสนอเรื่องการดำเนินโครงการให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ แต่สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีข้อสังเกตตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/๗๒๗๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ สรุปว่า โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์เป็นกรณีที่อยู่ใน บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และในการดำเนินการที่ผ่านมาจะไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติ กำหนดไว้ แม้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) จะได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขการ ประมูลพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์ ก็ไม่ได้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ แห่ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังที่จะ อนุมัติให้กรมธนารักษ์ดำเนินการโครงการนี้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้แต่ประการ ใด นอกจากนี้ สัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดินและก่อสร้างอาคารชุดเลขลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ข้อ ๒๐ ยังเปิดโอกาสให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แก่ไขหรือดำเนินการให้ ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติบัญญัติไว้ได้ ดังนั้น จึงขอให้พิจารณาทบทวนก่อนนำเสนอ คณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

กรมธนารักษ์เห็นว่า เมื่อพิจารณารายละเอียดและขั้นตอนในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โครงการที่จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ จะต้องเป็นโครงการที่สามารถประมาณมูลค่า โครงการในเบื้องต้นได้ว่า มีมูลค่าตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป แต่สำหรับการดำเนินโครงการ พัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราช พัทธ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งนำที่ดินราชพัสดุมูลค่าประมาณ ๔๗๗,๔๕๐,๐๐๐ บาท มาพัฒนาโดย เปิดประมูลให้เอกชนเสนอโครงการพัฒนาที่ดินให้ทางราชการพิจารณา โดยกำหนดเป็น ผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำในการเปิดประมูลไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ของราคาที่ดิน คิดเป็นเงิน ๒๓๘,๗๒๕,๐๐๐ บาท และเมื่อคัดเลือกได้ผู้รับสิทธิการพัฒนาจากผลการประมูล ปรากฏว่าผู้ ประมูลได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนและโครงการพัฒนาที่ดินรวมมูลค่า ประมาณ

๑,๗๖๕,๓๔๕,๖๗๐ บาท จึงทำให้เกิดประเด็นว่าโครงการนี้อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงในการดำเนินโครงการที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ จนสามารถรู้มูลค่าทรัพย์สินของโครงการทั้งหมดเกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท นั้น ได้พ้นขั้นตอนเปิดประมูลหาผู้ลงทุนในโครงการมาแล้ว และโดยปกติแล้วโครงการที่ผู้เข้าประมูลได้เสนอให้ทางราชการพิจารณาคัดเลือก มูลค่าจะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับจุดคุ้มทุนและผลประโยชน์ของผู้เสนอโครงการเป็นสำคัญ ทางราชการไม่สามารถคาดเดาได้ว่ามูลค่าโครงการทั้งหมดจะเป็นจำนวนเท่าใด กับทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกับ ขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วปรากฏว่าโครงการได้ผ่านขั้นตอนของพระราชบัญญัติมาแล้วหลายขั้นตอน

นอกจากนั้น วงเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินในโครงการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์) น่าจะหมายถึงมูลค่าทรัพย์สินของรัฐ หรือมูลค่าของกิจการของรัฐ เช่น ที่ดินหรืออาคารราชพัสดุที่นำไปดำเนินโครงการ ซึ่งกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์น่าจะหมายถึงที่ดินที่นำมาพัฒนาเนื้อที่ประมาณ ๗ - ๓ - ๘๓ ไร่ (มูลค่าประมาณ ๔๗๗,๔๕๐,๐๐๐ บาท) โดยไม่รวมเงินค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากสิ่งปลูกสร้างที่ผู้เข้าประมูลเสนอให้กับทางราชการ (โดยนำมาคำนวณเป็นตัวเงิน) หากได้รับการอนุมัติให้เป็นผู้ได้รับสิทธิการพัฒนาที่ดิน กรมธนารักษ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็น ดังนี้

๑. โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์ อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. การพัฒนาจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยวิธีเปิดประมูลหาผู้ลงทุนในทุกกรณี หากมูลค่าที่ราชพัสดุที่นำมาพัฒนา หรือมูลค่าที่ราชพัสดรรวมค่าเช่าค่าธรรมเนียมที่คำนวณได้ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาทเมื่อเริ่มต้นโครงการ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้ พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าเป็น “กิจการ

ของรัฐ”^๑ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะเป็นกิจการซึ่งกรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘^๒ ประกอบกับข้อ ๑๖^๓ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่ากิจการจัดหาประโยชน์ในที่ดินตามโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ บริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์จะถือเป็นการให้เอกชน

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตาม วงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๓ ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าอยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน โครงการ^๔ อันจะอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐหรือไม่ นั้น เห็นว่า หากโครงการจัดหาประโยชน์ตามโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุดังกล่าวมีวงเงินหรือ ทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปตามความหมายของบทนิยามคำว่า “โครงการ”^๕ แล้ว การจัดหาประโยชน์ตามโครงการดังกล่าว ย่อมอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องเสร็จที่ ๕๘๗/๒๕๓๘^๖

๒. การพัฒนาจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยวิธีเปิดประมูลหาผู้ลงทุนในทุกกรณี หากมูลค่าที่ราชพัสดุที่นำมาพัฒนา หรือมูลค่าที่ราชพัสดรวมค่าเช่าค่าธรรมเนียมที่คำนวณได้ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาทเมื่อเริ่มต้นโครงการ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณามูลค่าของโครงการนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ โดยได้นิยามความหมายของคำว่า “โครงการ” ว่าหมายถึง “การลงทุน” ในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นต้องมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ฯลฯ ดังนั้น ในการพิจารณาวงเงินหรือมูลค่าโครงการจึงต้องพิจารณาถึงวงเงินหรือมูลค่าการลงทุนทั้งหมดของกิจการตามโครงการ ทั้งในส่วนของรัฐและในส่วนของเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนดำเนินการในกิจการของรัฐด้วย เช่น มูลค่าของที่ราชพัสดุ และมูลค่าของอาคารหรือทรัพย์สินที่ลงทุนในโครงการพัฒนานั้นๆ นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาถึงวงเงินหรือมูลค่าของโครงการตลอดทั้งโครงการ ไม่เฉพาะระยะใดระยะหนึ่งของโครงการเท่านั้น (ตามนัยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๔๑^๗ และเรื่องเสร็จที่ ๗๘๖/๒๕๔๑^๘) สำหรับโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ตั้งกรมปศุสัตว์นั้น การพิจารณามูลค่าของโครงการจะต้องพิจารณาทั้งมูลค่าของที่ราชพัสดุ และมูลค่าหรือวงเงินการลงทุนพัฒนาที่ราชพัสดุของเอกชน โดยมีใช้พิจารณาเฉพาะมูลค่าที่ราชพัสดุที่

^๔ มาตรา ๖ ให้นายงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นที่หัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ บันทึก เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (กรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๘

^๗ บันทึก เรื่อง การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโทรศัพท์สาธารณะ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๐๘๑ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๑

^๘ บันทึก เรื่อง การให้เอกชนเช่า ลงทุน บริหารและประกอบกิจการท่าเทียบเรือ ในท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๐๘๙ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

นำมาพัฒนาหรือมูลค่าที่ราชพัสดุ รวมค่าเช่าค่าธรรมเนียมที่คำนวณได้ตามพระราชบัญญัติที่
 ราชพัสดุฯ เท่านั้น และต้องเป็นการพิจารณามูลค่าหรือประมาณการตลอดระยะเวลาของ
 โครงการ ดังนั้น เมื่อมูลค่าการลงทุนพัฒนาที่ราชพัสดุในส่วนของรัฐและเอกชนรวมกันมีมูลค่า
 การลงทุนทั้งโครงการตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ก็ย่อมจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่า
 ด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
 (นายอัคราทร จุฬารัตน)
 เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๒

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๒/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง การประปานครหลวงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ การประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดิน ที่ทำให้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้หรือไม่

การประปานครหลวง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๔๒๓.๒/๔๖๐๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปานครหลวงมีความจำเป็นต้องวางท่อ เพื่อส่งและจำหน่ายน้ำผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนหลายแห่ง เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้การประปานครหลวงทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยคิดค่าเช่าเป็นตารางเมตร

การประปานครหลวงทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยพิจารณาข้อกฎหมายตอบข้อหารือการประปาส่วนภูมิภาค ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ รวม ๓ ประการ คือ

(๑) การเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินและค่าทดแทนการรื้อถอนตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

(๒) การเดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตร ขึ้นไป ถ้าการประปาส่วนภูมิภาคเช่าใช้ที่ดินของบุคคลอื่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จำนวนเงินที่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเป็นค่าทดแทน มิใช่ค่าเช่า

(๓) การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้

การประปานครหลวงพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๓๘ มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. การประปานครหลวงจะถือปฏิบัติตามแนวข้อพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ เช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาค ได้หรือไม่

๒. ถ้าถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาคได้ สัญญาเช่าที่ดินที่การประปานครหลวงทำการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว และอยู่ระหว่างอายุสัญญาซึ่งมีการชำระค่าเช่าไปบ้างแล้วนั้น การประปานครหลวงจะไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าดังกล่าวอีกต่อไป โดยจะถือปฏิบัติอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการประปานครหลวงและผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การประปานครหลวงจะถือปฏิบัติตามแนวนั้นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เปรียบเทียบกับมาตรา ๓๐^๒ แห่ง

^๑ มาตรา ๓๘ ในการส่งและจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปในบริเวณที่กำหนดนี้ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้นไม้ กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินและในการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำการนั้น อยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๓๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทนต่อไปในภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปานครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำ เช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^๒ มาตรา ๓๐ ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดอำนาจของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับการส่งและจำหน่ายน้ำผ่านเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นไว้เช่นเดียวกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณานบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่๗) เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒^๓ ซึ่งมีข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายในทำนองเดียวกันกับข้อหาข้อนี้แล้ว เห็นว่าการประปานครหลวงอาจถือปฏิบัติตามแนวนบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาคได้

ประเด็นที่สอง หากการประปานครหลวงถือปฏิบัติตามแนวนบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวได้เช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวงจะสามารถถือปฏิบัติตามแนวนบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่การประปานครหลวงได้ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้วได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อการประปานครหลวงมิได้ใช้อำนาจในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้อื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่ได้เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟแห่งประเทศไทยภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังเช่นเอกชนพึงทำสัญญาเช่าที่ดินระหว่างกัน กล่าวคือ การประปานครหลวงผู้เช่า ได้ใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยผู้ให้เช่า เพื่อประโยชน์ในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเช่า และการประปานครหลวงผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าตลอดระยะเวลาที่เช่า ตามมาตรา ๕๓๗^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การประปานครหลวงในฐานะผู้เช่า จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเช่ารวมทั้งต้องผูกพันชำระค่าเช่า

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือตัดฟันต้นไม้หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้อง แสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^๓ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงการประปาส่วนภูมิภาค ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘

^๔ มาตรา ๕๓๗ อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้นคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

ให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยผู้ให้เช่าตลอดอายุแห่งสัญญาเช่าอีกด้วย และการบอกเลิกสัญญาเช่าย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น การประปานครหลวงจึงไม่สามารถอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่ได้ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอันเป็นวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยและการประปานครหลวง การประปานครหลวงอาจประสานงานกับการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อหาแนวทางการดำเนินการร่วมกัน ให้สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละหน่วยงานโดยไม่เกิดความเสียหายต่อความรับผิดชอบของทั้งสองหน่วยงาน ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวต่างก็เป็นกิจการของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยกัน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒

บันทึก

เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลรับจ้างกรมป่าไม้ปลูกป่าและบำรุงป่า

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๘/๔๙๓ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมป่าไม้ได้หารือกรมการปกครองกรณีการให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับจ้างกรมป่าไม้ปลูกป่าและบำรุงป่าว่า

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติหรือมีอำนาจในการเป็นผู้รับจ้างปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณประจำปีของกรมป่าไม้ได้หรือไม่ ภายใต้เงื่อนไขว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นคู่สัญญาในฐานะเป็นผู้รับจ้างปลูกป่ากับกรมป่าไม้ หรือ

๒. กรมป่าไม้และองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันหาพื้นที่ และให้ความเห็นชอบจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ปลูกป่า โดยบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์นั้นจะต้องมีความสามารถและความพร้อม อีกทั้งต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลนั้นๆ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่ม สหกรณ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามสัญญาจ้างได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีหน้าที่เป็นผู้รับจ้างเพื่อหาผลประโยชน์และหน่วยราชการจะเป็นผู้รับจ้างหน่วยราชการอื่นใดทำกิจการต่างๆ นั้นจะต้องมีข้อกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้กำหนดไว้้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถเป็นคู่สัญญาในฐานะ "ผู้รับจ้าง" ได้

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมกันหาพื้นที่หรือให้ความเห็นชอบร่วมกับกรมป่าไม้ในการจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ และทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของบุคคล หรือกลุ่มสหกรณ์ได้หรือไม่ นั้น ในประเด็นนี้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเป็นผู้จัดหาและให้ความเห็นชอบ โดยมีได้เข้าเป็นคู่สัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างได้ เพราะถือว่าเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนกรมป่าไม้ซึ่งเป็นส่วนราชการในการปฏิบัติหน้าที่

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีความเห็นในกรณีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหารือประการที่หนึ่งที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติหรือมีอำนาจในการเป็นผู้รับจ้างปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณประจำปีของกรมป่าไม้ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓^๑ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖๖^๒ ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในมาตรา ๖๗^๓ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ๘ ประการ และมาตรา ๖๘^๔ บัญญัติกิจการที่องค์การบริหาร

^๑ มาตรา ๔๓ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

^๒ มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

^๓ มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

^๔ มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (๔) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนตำบลอาจจัดทำไว้ ๑๑ ประการ ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ต้องกระทำการพัฒนาตำบลตามที่กฎหมายกำหนด การที่กรมป่าไม้มีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าโดยจะให้องค์การบริหารส่วนตำบล เข้าเป็นคู่สัญญากับกรมป่าไม้ทำการปลูกป่า แม้ว่าการปลูกป่าจะเป็นผลให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งเป็นหน้าที่บังคับ แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำแล้ว ย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะรับจ้างได้ เพราะนอกจากจะมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว จะเท่ากับว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหลีกเลี่ยงการกระทำตามอำนาจหน้าที่ และดำเนินการหาผลประโยชน์จากหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามกฎหมาย กล่าวโดยสรุป เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นหน้าที่ซึ่งกฎหมายบังคับไว้ให้กระทำ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่อาจจะเว้นหน้าที่โดยเข้าเป็นคู่สัญญากับกรมป่าไม้เพื่อรับจ้างกรมป่าไม้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้

ข้อหาหรือประการที่สองที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมกันหาพื้นที่หรือให้ความเห็นชอบร่วมกับกรมป่าไม้ในการจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ และทำการกำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๗ (๘)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ฉะนั้น เมื่อกรมป่าไม้มีนโยบายเกี่ยวกับการปลูกป่าในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และประสงค์จะดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล กรมป่าไม้และองค์การบริหารส่วนตำบลจึงย่อมร่วมกันหาพื้นที่ และให้ความเห็นชอบจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ปลูกป่า และให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ถ้าการดำเนินการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีฐานะเป็นคู่สัญญากับกรมป่าไม้ก็ย่อมกระทำได้เพราะมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ (๘) ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยการสนับสนุนของกรมป่าไม้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๒

(๑๐) ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม

(๑๑) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

บันทึก

เรื่อง หารือแนวปฏิบัติในการออกหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ
ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๓๔๐๓ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่ากรมป่าไม้ได้ยกร่างหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องรัดกุมและเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ตลอดจนให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๒๓๗๘๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดช่วยตรวจพิจารณาร่างหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ปรากฏผลการพิจารณาตามนัยหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/๑๖๓๓๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ ว่า กรมป่าไม้สามารถกระทำได้ในการบริหารราชการภายใน แต่มีข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกให้จำต้องยอมปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคแรก และในแบบ ปส.ม.๒๕ (ก) และ (ข)

๒. การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเพื่อขายทอดตลาดชำระหนี้ ในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งยึดไว้ก่อนแล้วไม่พอชำระหนี้ ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคห้า

๓. การกำหนดรับรองให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หลุดพ้นจากความรับผิด ตามที่ระบุในหลักเกณฑ์ ข้อ ๑๒

กรมป่าไม้พิจารณาข้อสังเกตของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า ข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคแรก และในแบบ ปส.ม. ๒๕ (ก) และ (ข) รวมทั้งข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคห้า กรมป่าไม้ได้อาศัยหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ประกอบมาตรา ๖๓ สำหรับข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑๒ เป็นไปตามเจตนารมณ์ในมาตรา

๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว กรมป่าไม้จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมป่าไม้ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ประการใดเพื่อจักได้ถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว มีความเห็นว่า

๑. ข้อหารือในประเด็นที่ว่าการกำหนดให้ผู้กระทำผิดหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้จ่าย ในการยึดทำลาย รื้อถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นทำแก่ที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๑ ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามแบบ ปส.ม. ๒๕ (ก) (ข) และประเด็นที่ว่าการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเพื่อขายทอดตลาดชำระหนี้ ในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งยึดไว้ก่อนแล้วไม่พอชำระหนี้ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคห้า^๒ นั้น เห็นว่า ข้อหารือทั้งสองประเด็นเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ถือ

^๑ ข้อ ๘ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อ ๗ แล้ว ได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นไปเป็นจำนวนเท่าไร ให้ผู้กระทำผิดหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด พร้อมชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดชำระเงินตามวรรคหนึ่งทราบ และนำเงินมาชำระภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ตามแบบ ปส.ม. ๒๕ (จ.) ท้ายหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัตินี้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้ชำระเงินตามวรรคสองหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้หรือขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่น เพื่อนำเงินมาชำระหนี้จนครบถ้วน และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นแก่ของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดิน ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยอนุโลม

กรณีไม่มีทรัพย์สินที่จะให้ดำเนินการตามวรรคสามหรือได้ดำเนินการตามวรรคสามแล้ว แต่ได้เงินไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินอื่นของผู้ต้องรับผิดชำระหนี้ดังกล่าว และขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระจนครบถ้วน การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามความในวรรคนี้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ปฏิบัติในแนวทางเดียวกันโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นกรณีที่กรมป่าไม้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจึงสามารถที่จะกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

๒. สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่ ๓ ที่กำหนดว่าการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และแนวทาง ปฏิบัติที่กำหนดไว้ย่อมหลุดพ้นความรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งอ้างว่าได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เนื่องจากกรณีดังกล่าวผู้ซึ่งอ้างว่าถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดโดยตรง โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามข้อ ๑๒^๔ ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ) เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อ

^๓ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มใน อัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

^๔ ข้อ ๑๒ การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ย่อมหลุดพ้นความรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งอ้างว่าได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเนื่องจากกรณีนี้ผู้ซึ่งอ้างว่าถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดโดยตรง โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้

บุคคลภายนอกหลุดพ้นจากความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกผู้ใดจะหลุดพ้นจากความรับผิดทางละเมิดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นหลัก ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เช่น ต้องพิจารณาว่าการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นๆ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นผลให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายแก่สิทธิต่างๆ อันเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่เสียก่อน จากนั้นจึงจะพิจารณาว่าจากข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดหรือหลุดพ้นจากความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ต่อไป

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคลังสินค้าตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๔๐๗/๔๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัท บี.ไอ.ที. แลนด์ จำกัด ได้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึก ๒ ชั้น จำนวน ๓ หลัง เพื่อใช้เป็นโรงเก็บของที่ถนนเพชรเกษม แขวงหนองค้างพลู เขตหนองแขม เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวอยู่ในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ตามข้อ ๘ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทคลังสินค้า

กรณีดังกล่าว กรุงเทพมหานครได้เคยมีหนังสือเมื่อปี ๒๕๓๖ หารือสำนักผังเมือง (ปัจจุบันคือกรมการผังเมือง) กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “คลังสินค้า” ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือตอบข้อหารือสรุปว่า คำว่า “คลังสินค้า” ตาม ที่กำหนดในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร หมายความว่าถึงคลังสินค้าที่ผู้ประกอบการคลังสินค้าทำการรับเก็บรักษาสินค้า หรือให้บริการโดยตรง ซึ่งผู้ประกอบการคลังสินค้านั้นกระทำการในรูปบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการคลังสินค้า โดยทำเป็นรูปบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แต่หากเป็นคลังสินค้าที่บริษัทใช้เก็บสินค้าที่ตนเองผลิตแล้ว ไม่ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “คลังสินค้า” ตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ใช้ความเห็นดังกล่าว เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารตลอดมา โดยพิจารณาว่าหากมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เก็บวัสดุหรือสินค้าของตนเองเพื่อกิจการของตน ก็พิจารณาเป็นโรงเก็บของไม่ใช่คลังสินค้า โดยจะระบุเป็นเงื่อนไขทำใบอนุญาตด้วยว่าอาคารที่ขออนุญาตต้องไม่ใช่ประโยชน์เพื่อกิจการคลังสินค้าตามที่บริษัท ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่น นอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

เนื่องจากยังมีความเห็นที่แตกต่างว่า การกำหนดห้ามใช้ที่ดินประเภทคลังสินค้าตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครดังกล่าว น่าจะมีความหมายรวมถึงการสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อใช้เก็บสินค้าหรือวัสดุของตนเองด้วย เพราะการที่จะใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บสินค้าของตนเองหรือ

ของผู้อื่น ก็ไม่มีผลแตกต่างกันในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงรวมทั้งก่อกำเนิดปัญหาด้านการจราจรได้

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการคลังสินค้าตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีความหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์เพื่อเก็บวัสดุหรือสินค้าของเจ้าของอาคาร นั้นเองด้วยหรือไม่ อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานครต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมือง) แล้ว เห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามข้อหารือนี้ได้หมดอายุลงแล้ว และในปัจจุบันมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับอยู่ จึงต้องพิจารณาถ้อยคำว่า “สถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นที่เก็บพักหรือขนถ่ายสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม” ในกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นเกณฑ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔) เห็นว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ นโยบายและมาตรการของการใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^๑ และข้อ ๕^๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ.

^๑ ข้อ ๔ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ในบริเวณแนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่างๆ และในเขตปริมณฑล ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

^๒ ข้อ ๕ ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การบริหาร องค์การระหว่างประเทศ วัฒนธรรม และการบริการที่สำคัญที่สุดของประเทศ

(๒) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยมีศูนย์ชุมชนเพื่อให้บริการต่างๆ ที่จำเป็น

(๓) ส่งเสริมการพัฒนาศูนย์ชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

(๔) พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

(๕) ส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล

(๖) จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตโดยทั่วไปที่ไม่ก่อเหตุรำคาญ หรือสร้างมลภาวะเป็นพิษ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูง

๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เห็นได้ว่า ผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครเป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง รวมทั้งบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม รวมทั้งจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงข่ายบริการสาธารณะ ดังนั้น ถ้อยคำว่า “สถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นที่เก็บพักหรือขนถ่ายสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม” จึงมีความหมายรวมถึง คลังสินค้า อาคารเก็บรักษาสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอาคารหรือสถานที่ซึ่งให้บริการรับเก็บรักษาสินค้าของผู้อื่น หรือเป็นอาคารหรือสถานที่ซึ่งใช้เก็บรักษาสินค้าของตนเองก็ตาม

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๒

(๗) ส่งเสริม อนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าทางศาสนา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานคร และของชาติ

(๘) ส่งเสริมการพัฒนาเมืองด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

เรื่องเสรีจที่ ๘๗๔/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง ผู้มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ

จากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๗/๗๓๗๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมทางหลวงว่า ในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ฝั่งตะวันออก) ปรากฏว่าที่ดินของนางเรไร อังริยะศิลป์ ตามโฉนดเลขที่ ๙๕๕๑ ซึ่งเดิมมีเนื้อที่ ๐-๑-๗๓ ไร่ ได้ถูกเวนคืนไปจำนวน ๐-๑-๔๘ ไร่ คงเหลือเนื้อที่ ๐-๐-๒๕ ไร่ และที่ดินที่เหลือมีด้านหนึ่งน้อยกว่า ๕ วา โดยนางเรไรฯ ได้รับเงินค่าทดแทนในชั้นเบื้องต้นและในชั้นอุทธรณ์ ไปครบถ้วนแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๘ และวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๙ ตามลำดับ ต่อมาในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ นางเรไรฯ ได้ขายฝากที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่นางสาวสมรภัษ ศรีวรวิทย์กุล มีกำหนด ๑ ปี และในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ นางเรไรฯ ได้ยื่นคำร้องขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งมีด้านหนึ่งน้อยกว่า ๕ วา และได้ติดต่อเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของนางเรไรฯ ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๑ นางสาวสมรภัษฯ ซึ่งเป็นผู้รับซื้อฝากได้ยื่นคำร้องขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินดังกล่าวแล้ว ซึ่งแขวงการทางกรุงเทพได้ทำบันทึกข้อตกลงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกับนางสาวสมรภัษ ศรีวรวิทย์กุล เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยขณะนั้นยังไม่ได้จ่ายเงินค่าทดแทน เนื่องจากมีปัญหาในข้อกฎหมายว่า ผู้ซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจะเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เนื่องจากมิได้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘(๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยกรมทางหลวงมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ สิทธิเรียกร้องให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ติดไปกับเจ้าของที่ดิน แม้จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไปก็ครั้งก็ตาม สิทธิเรียกร้องนี้จะเป็นของเจ้าของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนกรณีนี้นางสาวสมรภัษฯ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ความเห็นที่ ๒ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ สิทธิเรียกร้องให้เวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเท่านั้น ไม่รวมไปถึงผู้รับโอนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน เนื่องจากไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนโดยตรงกรณีนี้นางสาว สมรภักษ์ ย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐

ในส่วนขอเท็จจริงนั้น กระทรวงคมนาคมได้ตรวจสอบเอกสารที่ได้รับจากกรมทางหลวงแล้วมีข้อสังเกตว่าใน การรังวัดเนื้อที่ส่วนที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง เมื่อปี ๒๕๓๘ นั้น ปรากฏว่าได้เนื้อที่จำนวน ๐-๑-๔๓.๘ ไร่ คงเหลือที่ดินจำนวน ๐-๐-๒๙.๒ ไร่ ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไปทำการรังวัดปรากฏว่าเนื้อที่ส่วนที่ถูกเวนคืนมีจำนวน ๐-๑-๔๘ ไร่ คงเหลือที่ดิน จำนวน ๐-๐-๒๕ ไร่ ซึ่งกรมทางหลวงได้แจ้งให้นางเรไรฯ มาทำบันทึกข้อตกลงเพื่อรับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพิ่มอีกจำนวน ๐-๐-๐๔.๒ ไร่ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๐ แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมทางหลวงจึงนำเงินจำนวนดังกล่าวไปฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เจ้าของที่มีสิทธิร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ น่าจะหมายถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน ตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ เนื่องจากเงินที่กรมทางหลวงต้องจ่ายในการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ ถือเป็นเงินค่าทดแทนที่ต้องกำหนดให้แก่เฉพาะผู้มีสิทธิตามมาตรา ๑๘ เท่านั้น กล่าวคือ ต้องกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องถูกเวนคืน และได้รับผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนที่เหลือโดยตรง นางสาวสมรภักษ์ ซึ่งเป็นผู้รับโอนเฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือมาในภายหลังและไม่ได้เป็นผู้ถูกเวนคืนไม่น่าจะเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๐ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้ได้ข้อยุติในปัญหาดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า กรณีตามข้อเท็จจริงนี้ นางสาวสมรภักษ์ ผู้รับซื้อฝากและหรือนางเรไรฯ จะเป็นผู้มีสิทธิร้องขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.

^๑ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้

๒๕๓๐ มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือหรือเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนเพียงบางส่วน และเหลือเนื้อที่ดินจากการเวนคืนอยู่เพียงเล็กน้อยหรือลักษณะของที่ดินส่วนที่เหลือนั้นไม่อาจใช้ประโยชน์ต่อไปได้ตามปกติ เหตุแห่งการร้องขอตามมาตรา ๒๐ จึงเป็นเหตุอันเนื่องมาจากการที่ดินของผู้นั้นถูกเวนคืนเพียงบางส่วน สิทธิแห่งการร้องขอจึงเป็นสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติ เพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นการเฉพาะ ดังนั้น คำว่า “เจ้าของ” ผู้มีสิทธิร้องขอตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ นี้ จึงหมายถึง เจ้าของที่ดินแปลงซึ่งถูกเวนคืนไปเพียงบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือมีลักษณะต้องตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า นางเรไรฯ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีลักษณะเข้าตามเกณฑ์ที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดนั้น มิได้ดำเนินการใช้สิทธิร้องขอตามมาตรา ๒๐ แต่แรก แต่มายื่นคำร้องขอตามมาตราดังกล่าวในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ได้ขายฝากที่ดินเฉพาะในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น ให้แก่นางสาวสมรภักษ์ ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ แล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ขายฝากจึงตกเป็นของนางสาวสมรภักษ์ ผู้ซื้อฝากแล้วตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นางเรไรฯ จึงไม่มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอีกต่อไป การใช้สิทธิร้องขอของนางเรไรฯ จึงเป็นการใช้สิทธิในขณะที่ตนไม่มีสิทธิร้องขอ แม้ว่านางเรไรฯ จะยื่นคำร้องขอใช้สิทธิตามมาตรา ๒๐ ภายในช่วงระยะเวลาไต่ถาม ก็มิได้ทำให้ผู้ซึ่งไม่มีสิทธิในขณะที่ใช้สิทธิกลายเป็นผู้มีสิทธิได้ ดังนั้น นางเรไรฯ จึงมิใช่เจ้าของผู้มีสิทธิร้องขอตามมาตรา ๒๐ ส่วนนางสาวสมรภักษ์ ผู้ซื้อฝากนั้น แม้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่นางเรไรฯ เจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนขายฝากให้ก็ตาม แต่เนื่องจากสิทธิตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นสิทธิตามกฎหมายที่บัญญัติเพื่อช่วยเหลือเยียวยาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนบางส่วนเป็นการเฉพาะ สิทธิดังกล่าวจึงไม่ติดไปกับที่ดิน อันเป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนึ่งในสัญญาขายฝากที่ดินส่วนดังกล่าว ดังนั้น นางสาวสมรภักษ์ ผู้ซื้อฝากซึ่งมิได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดินบางส่วนนั้น จึงเป็นเพียงเจ้าของที่ดินส่วนที่ซื้อฝากมาเท่านั้น มิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าของ” ผู้มีสิทธิร้องขอตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ จึงมิใช่ผู้มีสิทธิร้องขอตามนัยของมาตรา ๒๐ นี้

ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๔๙๑ อันว่าขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อโดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
วันวาคม ๒๕๕๒

เรื่องเสรีที่ ๑๒๑/๒๕๔๓

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๒๒๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

เรื่อง ขอรื้อที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร

เรียน ปลัดกรุงเทพมหานคร

อ้างถึง หนังสือกรุงเทพมหานคร ที่ กท ๙๐๕๓/๙๔๐๑

ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๒

ตาม หนังสือที่อ้างถึง กรุงเทพมหานครขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาว่าจะออกไปอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของนางสาวมยุรี วงษ์นิล ในโฉนดเลขที่ ๔๑๙๙๓ เลขที่ดิน ๑๙๙๒ ซอยหมู่บ้านทพฟ้า ๑ เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร ได้หรือไม่ และหารือด้วยว่าจะกำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตก่อสร้างอาคารว่า "ถ้าปรากฏขึ้นมาภายหลังว่าแปลงที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนี้ได้จัดไว้เพื่อสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายใดๆจากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้" และ "การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารครั้งนี้ไม่ผูกพันภาระใดๆ กับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากปรากฏขึ้นมาภายหลังว่าแปลงที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนี้ได้จัดไว้เพื่อสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ" จะได้หรือไม่ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่หารือมาว่า ได้มีผู้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อออกไปอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ในที่ดินแปลงหนึ่งในหมู่บ้านทพฟ้า ๑ เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร ที่ดินแปลงนี้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดเลขที่ ๔๑๙๙๓ เลขที่ดิน ๑๙๙๒ แต่ผู้แทนหมู่บ้านได้คัดค้านว่าเจ้าของโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้สงวนไว้ เป็นสนามเด็กเล่น ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงตกอยู่ในการจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน (ปว.๒๙๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕) แต่อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบไปยังกองควบคุมธุรกิจที่ดิน กรมที่ดินแล้ว ไม่ปรากฏว่าเจ้าของโครงการหมู่บ้านจัดสรรได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีจึงเป็นปัญหาการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งผู้กล่าวอ้าง

โต้แย้งสิทธิ (ตัวแทนหมู่บ้าน) หากเห็นว่าตนมีสิทธิย่อมจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีทางศาลสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารนั้น หากผู้ยื่นคำขอปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้กระทำไปโดยสุจริตและมีได้ประมาทเลินเล่อแล้ว แม้ต่อมาศาลจะได้พิจารณาพิพากษาเป็นอย่างใดก็ตาม ก็จะนำมาว่ากล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้

ส่วนที่หาหรือว่า จะกำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามข้อความข้างต้นได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่าคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง ซึ่งตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า "การออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น" ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อความท้ายใบอนุญาตที่ประสงค์จะกำหนดแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นข้อความที่ยกเว้นความรับผิดที่อาจเกิดขึ้นจากการมีคำสั่งอนุญาตดังกล่าว โดยไม่มีลักษณะเป็นเงื่อนไขใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่ถือเป็นเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครจะกำหนดท้ายใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึก

เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

กรมธนารักษ์ได้ มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๔๒๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. ในทางปฏิบัติของกรมธนารักษ์ในเรื่องการอนุญาตให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุให้ส่วนราชการที่ขอใช้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ในกรณีที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลขอใช้ที่ราชพัสดุภายหลังที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ กรมธนารักษ์จะสามารถกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุ เช่น กรณีเลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต้องส่งคืนกรมธนารักษ์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลิกใช้ หรือจะสามารถกำหนดเงื่อนไขใดที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้ตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุได้หรือไม่ อย่างไร และสถานศึกษามีความอิสระในการใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุเพียงใด

๒. กรณีสถานศึกษาได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุก่อนวันที่พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สถานศึกษานั้นยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวที่กรม ธนารักษ์ได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติไปแล้วหรือไม่ ประการใด

๓. ในกรณีที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้ใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นที่ตั้งศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ โดยมีเงื่อนไขว่าต่อไปหากจะมีการใช้ที่ดินบริเวณที่อนุญาตนั้น สำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ สถาบันฯ จะต้องส่งมอบที่ดินนั้นให้กับโครงการดังกล่าว และโดยที่จะมีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ตกมาเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น อำนาจในการทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยจะเป็นของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาค ใต้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือของกรมธนารักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) แล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของกรมธนารักษ์มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในราชพัสดุอยู่ก่อนและภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์กำหนดขึ้นหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๙^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้น มีเจตนารมณ์ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารทรัพย์สิน ที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษานั้นได้เอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาเจตนารมณ์ดังกล่าว มีปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติของมาตรา ๕๙ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ^๒ และให้บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ไม่

^๑ มาตรา ๕๙ ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๓ จากบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ ดังกล่าว จึงมีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุอยู่ก่อน และภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ดินราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษานั้น กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ต่อไปตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ดินราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินราชพัสดุ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอเช่าใช้หรือเลิกใช้ที่ดินราชพัสดุ ยังคงมีผลบังคับให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลต้องปฏิบัติตามด้วย

ประเด็นที่สอง กรณีที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งมีสถานะเป็นสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้ใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นที่ตั้งศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ โดยมีเงื่อนไขว่าต่อไปหากจะมีการใช้ที่ดินบริเวณที่อนุญาตนั้นสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ จะต้องส่งมอบที่ดินนั้นให้กับโครงการดังกล่าว โดยการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ตกเป็นที่ดินราชพัสดุ อำนาจในการทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทยจะเป็นของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๔ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ดินราชพัสดุ"

ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ

บรรดาที่ดินราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่าที่ดินที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ใช้อยู่ในปัจจุบันมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์แล้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องปรึกษารัฐธรรมนูญ เมื่อตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการปรึกษารัฐธรรมนูญระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับพิจารณาข้อหารือในประเด็นนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๔^๖ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๓

^๖ ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษารัฐธรรมนูญระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

เรื่องเสรีที่ ๖๐๔/๒๕๔๓

บันทึก

เรื่อง การประกาศระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน
และทางหลวงแผ่นดิน

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๔๓๒๑ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ได้ส่งร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. พร้อมบัญชีท้ายประกาศไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างประกาศดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ไขให้และแจ้งให้กระทรวงคมนาคมทราบ และต่อมารกรมทางหลวงได้ส่งร่างประกาศดังกล่าวไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗

บัดนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางหลวง รับมอบทางหลวง และก่อสร้างทางขึ้นใหม่จึงจำเป็นต้องออกประกาศฉบับใหม่ และกระทรวงคมนาคมพิจารณาเห็นว่าน่าจะออกเป็นประกาศกระทรวงคมนาคมได้ เพราะการออกประกาศเรื่องระบบหมายเลขทางหลวงเป็นราชการของกระทรวงคมนาคม แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจในการออกประกาศในเรื่องนี้ก็ตาม ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็มีความเห็นพ้องด้วย

โดยที่การเสนอร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นการเสนอหลังจากพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศใช้แล้ว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ไขให้โดยมิได้ทักท้วงในเรื่องกฎหมายที่ให้อำนาจและรูปแบบการเสนอประกาศ (กรมทางหลวงเสนอมาในลักษณะกฎหมายลำดับสำคัญ มีบันทึกหลักการและเหตุผล สำคัญ บันทึกรายการชี้แจง) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงให้กระทรวงคมนาคมหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า

(๑) การออกประกาศ เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคมนาคมซึ่งเป็นราชการของกระทรวงคมนาคมโดยแท้ มากกว่าจะเป็นราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้ในเรื่องนี้จะมีได้มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ แต่ประกาศดังกล่าวที่จะประกาศใช้ใหม่อาจมีผลบังคับต่อราชการเป็นส่วนรวม จึงจำเป็นต้อง

นำเสนอคณะรัฐมนตรีตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑

(๒) โดยที่เรื่องนี้เคยมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษฯ ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ ถึงปัจจุบัน ดังนั้น หากกระทรวงคมนาคมประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเป็นการออกประกาศกระทรวงคมนาคมแทน ก็สมควรที่กระทรวงคมนาคมจะดำเนินการขอยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสียก่อน โดยทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนดำเนินการต่อไป เช่นเดียวกัน หลังจากนั้นจึงจัดทำเป็นประกาศกระทรวงคมนาคมขึ้นใหม่

อย่างไรก็ดี กระทรวงคมนาคมมิได้ใส่ใจในเรื่องที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และพร้อมที่จะดำเนินการออกเป็นประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษฯ ตามคำแนะนำของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป ถ้าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีข้อขัดข้อง ประกอบกับขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๒ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอให้พิจารณาเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกาศเรื่องระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน ไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงคมนาคมหารือโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและกรมทางหลวง) ประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว กรณีปรากฏว่า ระบบหมายเลขทางหลวงตามปัญหาในเรื่องนี้ เป็นระบบหมายเลขทางหลวงที่กรมทางหลวงกำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการลงทะเบียนทางหลวงแต่ละประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีกรมทางหลวง และกรมทางหลวงได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบหมายเลขทางหลวงตามที่ลงทะเบียนไว้แล้วนั้นมาประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ไปในรูปแบบของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

ในปัจจุบันกระทรวงคมนาคมเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชยนาวี การสื่อสาร และการอุตุนิยมวิทยา ตามที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕^๑ บัญญัติไว้ โดยมีกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานในสังกัดที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ตามที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงไว้ในมาตรา ๓ (๑)^๒ และการลงทะเบียนทางหลวงประเภทต่าง ๆ นั้นเป็นไปตามมาตรา

^๑ มาตรา ๑๕ กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชยนาวี การสื่อสาร และการอุตุนิยมวิทยา

^๒ มาตรา ๓ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้รับผิดชอบในการลงทะเบียนทางหลวงรวม ๓ ประเภท ได้แก่ ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้รับผิดชอบในการลงทะเบียนทางหลวงชนบท ทางหลวงเทศบาล และทางหลวงสุขาภิบาล ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการประกาศระบบหมายเลขทางหลวง หรือทะเบียนทางหลวงในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งการลงทะเบียนทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับมาในอดีต ก็ไม่มีบทบัญญัติให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกัน อนึ่ง กฎหมายว่าด้วยทางหลวงทุกฉบับที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

ในส่วนของความเป็นมาเกี่ยวกับการประกาศระบบหมายเลขทางหลวงในราชกิจจานุเบกษานั้น เริ่มจากการตั้งชื่อทางหลวงแผ่นดินและสะพานขนาดใหญ่ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ตั้งชื่อทางหลวงแผ่นดินและสะพานขนาดใหญ่ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๓^๔ แต่ยังไม่มีการกำกับหมายเลขไว้ เช่น ทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ชลบุรี - ระยอง- จันทบุรี - ตราด ให้ชื่อว่า ถนนสุขุมวิท เป็นต้น

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๓ ทางหลวงประเภทต่าง ๆ ให้ลงทะเบียนไว้ดังต่อไปนี้

(๑) ทางหลวงพิเศษและทางหลวงแผ่นดิน อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ กรมทางหลวง โดยอนุมัติรัฐมนตรี

(๒) ทางหลวงสัมปทาน อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ กรมทางหลวง

(๓) ทางหลวงชนบท ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดการให้ลงทะเบียนไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดเมื่อได้รับความยินยอมจากอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท แล้วแต่กรณี

(๔) ทางหลวงเทศบาล นายกเทศมนตรีเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ สำนักงานเทศบาล โดยอนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕) ทางหลวงสุขาภิบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ สำนักงานสุขาภิบาล โดยอนุมัติอธิบดีกรมโยธาธิการ

^๔

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ตั้งชื่อทางหลวงแผ่นดินและสะพานขนาดใหญ่

ด้วยการสร้างทางหลวงแผ่นดินและสะพานขนาดใหญ่ทั่วราชอาณาจักรซึ่งได้ดำเนินการก่อสร้างมาจนบัดนี้ นับว่าได้สำเร็จเปิดให้ประชาชนใช้เป็นทางจราจรได้สะดวกขึ้นมากแล้ว ถึงสิ้นพุทธศักราช

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖^๕ ให้ยกเลิกชื่อทางหลวงแผ่นดินที่ได้ขนานนามไว้แล้วทั้งหมด และให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินแห่งประเทศไทยแทน เช่น ทางหลวงแผ่นดินสายสันกำแพง - เชียงใหม่ - ฮอด - แม่สะเรียง - แม่ฮ่องสอน ให้ใช้หมายเลข ๑ และมีการปรับปรุงระบบหมายเลขทางหลวงอีกเรื่อยมาตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหลายฉบับ ดังนี้

(๑) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๙^๖ ซึ่งขยายการใช้ระบบหมายเลขไปถึงทางหลวงจังหวัดด้วย

๒๔๙๓ ได้ก่อสร้างทางหลวงเสร็จ เปิดให้ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ ๖๔๗๐ กิโลเมตร ในจำนวนโครงการที่จะต้องสร้างทั้งสิ้นที่ประมาณ ๑๓,๔๐๐ กิโลเมตร ไม่รวมทางหลวงจังหวัด ทางหลวงชนบท ซึ่งกำลังก่อสร้างอยู่อีกด้วย

ฉะนั้น จึงสมควรจะได้ขนานนามทางหลวงแผ่นดินและสะพานขนาดใหญ่ให้เป็นอนุสรณ์ และเป็นเกียรติแก่ผู้มีส่วนประกอบคุณงามความดีต่อประเทศชาติ ดังต่อไปนี้

ก. ทางหลวงแผ่นดิน

๑. ทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ - ชลบุรี - ระยอง - จันทบุรี - ตราด ให้ขนานนามว่าถนน “สุขุมวิท” เพื่อเป็นเกียรติแก่พระพิศาลสุขุมวิท (ประสพ พิศาลสุขุมวิท สุขุม) อดีตอธิบดีกรมทาง

ฯลฯ

ฯลฯ

๕

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖

ตามที่ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีขนานนามทางหลวงแผ่นดินสายต่าง ๆ ไว้แล้ว นั้น โดยที่ทางหลวงแผ่นดินได้มีระบบหมายเลขทางหลวงเป็นระบบสากลแล้ว จึงเห็นสมควรยกเลิกชื่อทางหลวงแผ่นดินที่ได้ขนานนามไว้แล้วเสียทั้งหมด และให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖ ดังหมายเลขข้างท้ายนี้ต่อไป คือ

(๑) ทางหลวงแผ่นดินสาย สันกำแพง - เชียงใหม่ - ฮอด - แม่สะเรียง - แม่ฮ่องสอน ให้ใช้หมายเลข ๑

ฯลฯ

ฯลฯ

๖

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๙

ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๖ เรื่องระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖ แล้วนั้น

บัดนี้ ได้พิจารณาเห็นว่าสมควรจะใช้ระบบหมายเลขสำหรับทางหลวงจังหวัด พร้อมกับสมควรปรับปรุงระบบหมายเลขทางแผ่นดินด้วย ฉะนั้น จึงให้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบ

(๒) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๑^๗

(๓) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๖^๘

หมายเลขทางหลวงแผ่นดินแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๖ และให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวงดังต่อไปนี้

ทางหลวงสายประธาน ๑. ทางสายกรุงเทพฯ - วังน้อย - สระบุรี - ลพบุรี - ชัยนาท - นครสวรรค์ - กำแพงเพชร - ตาก - ลำปาง - เชียงราย - ให้ใช้หมายเลข ๑

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๑

ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๐๙ เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ประกาศใช้ระบบหมายเลขทางหลวงไปแล้วนั้น บัดนี้ มีความจำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมระบบหมายเลขทางหลวง เพื่อให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องตามที่ได้มีการบูรณะก่อสร้างทางหลวงเพิ่มเติม และมีการเปลี่ยนแปลงประเภททางหลวงขึ้นใหม่

ฉะนั้น ให้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๐๙ และให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวงใหม่ดังต่อไปนี้

ทางหลวงแผ่นดินสายประธาน (Primary Highways) หมายเลขทางหลวงทางสาย ๑ กรุงเทพฯ-วังน้อย-สระบุรี-ลพบุรี-ชัยนาท-นครสวรรค์- กำแพงเพชร - ตาก - ลำปาง - เชียงราย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๖

ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๑๑ เรื่องระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น

บัดนี้ เห็นสมควรต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระบบหมายเลขทางหลวงเสียใหม่ ทั้งนี้ เพราะได้รับมอบสายทางเพิ่มขึ้น กับมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประเภททางหลวงแผ่นดินและจังหวัดอื่นเนื่องจากได้บูรณะก่อสร้างเสร็จ

ฉะนั้น จึงให้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๑๑ ให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวงใหม่ดังต่อไปนี้

(๔) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๙^๙ ซึ่งขยายการใช้ระบบหมายเลขไปถึงทางหลวงพิเศษ และ

(๕) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๐} ซึ่งขยายการใช้ระบบหมายเลขไปถึงทางหลวงสัมปทาน ส่วนทางหลวงจังหวัดเดิมนั้นได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นทางหลวงแผ่นดินทั้งหมดแล้วตามมาตรา ๗๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ทางหลวงแผ่นดินสายประธาน (Primary Highways) หมายเลขทางหลวง สายทาง ๑ กรุงเทพฯ-วังน้อย-สระบุรี-โคกสำโรง-ลพบุรี-ชัยนาท-นครสวรรค์-กำแพงเพชร-ตาก-ลำปาง-เชียงราย

ฯลฯ

ฯลฯ

๙

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัด พ.ศ.

๒๕๒๙

เนื่องจากประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และปัจจุบันได้มีการกำหนดทางหลวงบางสายเป็นทางหลวงพิเศษรับมอบสายทางเพิ่มขึ้น และเปลี่ยนแปลงประเภททางหลวงอันเนื่องมาได้จากบูรณะและก่อสร้างเสร็จสมควรปรับปรุงระบบหมายเลขทางหลวงเสียใหม่

ฉะนั้น จึงให้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวง ตามบัญชีท้ายประกาศนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๐

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ.

๒๕๓๗

โดยที่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ประกอบกับปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทของทางหลวง รับมอบสายงาน และก่อสร้างสายทางเพิ่มขึ้น สมควรปรับปรุงระบบหมายเลขทางหลวงเสียใหม่

ดังนั้น จึงให้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๙ และให้ใช้ระบบหมายเลขทางหลวงตามบัญชีท้ายประกาศนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๗๔ ให้ทางหลวงจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเปลี่ยนเป็นทางหลวงแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อ พิจารณาจากเหตุผลในการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เป็นการตั้งชื่อเฉพาะทางหลวงแผ่นดินและสะพานขนาดใหญ่เพื่อเป็นอนุสรณ์และ เป็นเกียรติแก่ผู้ประกอบคุณงามความดีต่อประเทศชาติ ต่อมาเมื่อทางหลวงแผ่นดินมีระบบหมายเลขเป็นระบบสากลแล้ว จึงใช้ระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินแทนตามประกาศในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงระบบหมายเลขทางหลวงแผ่นดินและขยายการใช้ระบบ หมายเลขทางหลวงไปถึงทางหลวงประเภทอื่น ๆ โดยลำดับ เนื่องจากมีการก่อสร้างทางหลวงเพิ่มเติมรับมอบสายทางเพิ่มขึ้น และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประเภททางหลวง ทำให้ต้องออกประกาศใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ประกาศดังกล่าวจึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดหมายเลขทางหลวง ประเภททางหลวง และชื่อทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงมาประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อมูลที่เป็นอยู่ในขณะหนึ่ง ๆ และเมื่อข้อมูลดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปในภายหลัง เช่น มีการต่อขยายเส้นทางเดิมออกไป สร้างเส้นทางใหม่รับมอบสายทางเพิ่มขึ้น หรือเปลี่ยนประเภททางหลวง กรมทางหลวงก็จะรวบรวมข้อมูลมาประกาศใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไป

อนึ่ง นอกจากการประกาศระบบหมายเลขทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีกรมทางหลวงดังกล่าวมาข้างต้นนั้นแล้ว ยังไม่เคยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับระบบหมายเลขทางหลวงหรือทะเบียนทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อื่นแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประกาศของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ ประเภทแรก เป็นประกาศที่มีผลใช้บังคับต่อบุคคลทั่วไป เพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล ประกาศเช่นนี้จะมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่ง หรือมีลักษณะเป็น “กฎ” ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ความหมายไว้ในมาตรา ๕^{๑๒} การออกประกาศในประเภทนี้จะต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกประกาศไว้ โดยเฉพาะจึงจะมีการออกประกาศได้ ส่วนประกาศประเภทที่สอง เป็นประกาศที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้เพื่อการแจ้งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ประกาศประเภทนี้ไม่ได้มีผลบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่าง

^{๑๒} มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

หนึ่งอย่างใด รวมทั้งไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด ด้วยจึงเป็นประกาศที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองตามนัยที่กล่าวมาข้างต้น การออกประกาศในประเภทนี้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงฯ ตามปัญหาในเรื่องนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นประกาศที่จัดอยู่ในประเภทที่สองนี้ เนื่องจากประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทางหลวงประเภท ต่างๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในทะเบียนทางหลวงตามที่อธิบดีกรมทางหลวงได้จัดให้ลงทะเบียนไว้ แล้วมาประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นคราว ๆ ไปเพื่อให้ประชาชนทราบเท่านั้น มิใช่ประกาศในลักษณะที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกมาใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด และเมื่องานอันเกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม หากกรมทางหลวงประสงค์จะแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับระบบหมายเลขทางหลวงดังกล่าวให้ประชาชนทราบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรมทางหลวงก็สามารถดำเนินการขอให้กระทรวงคมนาคม ออกประกาศเช่นนั้นในรูปแบบของประกาศกระทรวงคมนาคมได้ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจในการออกประกาศเช่นนั้นไว้โดยเฉพาะก็ตาม และไม่จำเป็นต้องออกประกาศในรูปแบบของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจนในการออกประกาศดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้มีการประกาศระบบหมายเลขทางหลวงดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

สำหรับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า หากจะมีการประกาศระบบหมายเลขทางหลวงในรูปแบบของประกาศกระทรวงคมนาคม ก็จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ และจะต้องยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษฯ พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยจัดทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งออกโดยมติคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดลักษณะของเรื่องที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีไว้ในข้อ ๗^๓ ซึ่งได้แก่ เรื่องที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจของ

^๓ ข้อ ๗ เรื่องที่ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

(๑) เรื่องที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง

(๓) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่ใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม

คณะรัฐมนตรีหรือกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา และร่างกฎกระทรวง รวมทั้งร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่ใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม ฯลฯ แต่โดยที่ประกาศเรื่องระบบหมายเลขทางหลวงนี้เป็นเพียงการประกาศแจ้งข้อมูล เกี่ยวกับระบบหมายเลขทางหลวงให้ประชาชนได้ทราบกัน โดยทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเสียก่อนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑

(๒) เนื่องจากการประกาศระบบหมายเลขทางหลวงที่ผ่านมาได้ดำเนินการในรูปแบบของ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกระทรวงคมนาคมได้เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อออกประกาศดังกล่าว และในการออกประกาศใหม่แต่ละครั้งก็กำหนดให้ยกเลิกประกาศที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นตลอดมา ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงคมนาคมสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้เองก็ตาม แต่เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดหรือความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการที่ยังคงมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องเดียวกันนี้ กระทรวงคมนาคมก็ควรดำเนินการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพื่อขอออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่ในปัจจุบันเสีย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระบุเหตุผลในการยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีไว้ด้วยว่า เนื่องจากบัดนี้ได้มีการประกาศระบบหมายเลขทางหลวงในรูปแบบประกาศกระทรวง คมนาคมแล้ว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๓

เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรณีวัดธรรมิการามวรวิหารได้มาซึ่งที่ดินมรดกตามพินัยกรรม

กรมการศาสนา ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๓๐๑/๑๗๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมการศาสนามีความประสงค์จะขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดา ได้ทำพินัยกรรมฉบับลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๒ ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๒๐ ตำบลคลองข่อยที่ ๕ ฝั่งตะวันออก (บึงตะเคียน) อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ ๗๓๐ ไร่ ๑ งาน ๕๑ ตารางวา และที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๔๔๖ ตำบลบึงอ้ายเสียบ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ ๑๙๔ ไร่ ๑ งาน ๒๔ ตารางวา ให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นางเนื่อม ชำนาญชาติศักดา ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๑๔ ได้มีการแต่งตั้งผู้จัดการมรดก และมีการโอนมรดกที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวให้แก่มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ต่อมาได้มีการจดทะเบียนขายให้แก่นิติบุคคลอื่นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้มรดกตกทอดแก่ทายาทเมื่อเจ้ามรดกตาย โดยทายาทอาจเสียสิทธิในกองมรดกได้โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น และให้กองมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรม และมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้การได้มาซึ่งที่ดินของวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่เนื่องจากที่ดินของวัดได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายตลอดมา นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๙๔ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามลำดับ ซึ่งปัจจุบันได้แก่บทบัญญัติมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

กรมการศาสนา ขอหารือดังนี้

๑. เมื่อนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดา ถึงแก่กรรม ที่ดินซึ่งได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร ทั้งสองแปลงดังกล่าวข้างต้น จะตกเป็นที่ธรณีสงฆ์ คือที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัดธรรมิการามวรวิหาร โดยทันทีหรือไม่ อย่างไร

๒. ที่ดินตามพินัยกรรมของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดา ซึ่งได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร ดังกล่าว อยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

๓. หากที่ดินตามพินัยกรรมของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา ดังกล่าว ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามข้อ ๒ แต่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้วัดธรรมิการามวรวิหารได้มาซึ่งที่ดินแล้ว ที่ดินตามพินัยกรรมจะตกเป็นของผู้ใดอย่างไร

๔. ที่ดินทั้งสองแปลงที่นางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา ได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร ผู้จัดการมรดกจะนำที่ดินดังกล่าวไปจำหน่าย จ่าย โอน ได้หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการศาสนาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อหารือ ๔ ประการนั้น แท้จริงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็นคือ

(๑) เมื่อนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม ที่ดินซึ่งได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดทั้งสองแปลง จะตกเป็นที่ธรณีสงฆ์โดยทันที หรือต้องให้รัฐมนตรีสั่งให้วัดฯ ได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนจึงจะเป็นที่ธรณีสงฆ์

(๒) ที่ดินทั้งสองแปลงที่นางเนื่อมฯ ได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดฯ ผู้จัดการมรดกจะนำที่ดินดังกล่าวไปจำหน่าย จ่าย โอน ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า เมื่อนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดฯ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ แต่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า แม้สิทธิในที่ดินมรดกตามพินัยกรรมจะตกแก่วัดฯ แล้วก็ตาม แต่การได้มานั้นจะบริบูรณ์ต่อเมื่อรัฐมนตรีได้สั่งอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อรัฐมนตรีไม่อนุญาตที่ดินจึงไม่เป็นที่ธรณีสงฆ์

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า ผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อมฯ ชอบแต่จะจัดการจำหน่าย จ่าย โอน ที่ดินมรดกให้แก่วัดฯ ผู้รับมรดกตามพินัยกรรมเท่านั้น จะโอนให้แก่บุคคลอื่นที่พินัยกรรมมิได้ระบุให้เป็นผู้รับพินัยกรรมไม่ได้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแตกต่างกัน และเห็นว่าข้อหารือนี้เป็นปัญหาสำคัญ จึงมีมติให้เสนอเรื่องนี้ทั้งสองประเด็นให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาตามข้อ ๑๓ (๒)^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑ ข้อ ๑๓ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกา ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่งหรือขอให้กรรมการ กฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่ามีความสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม ที่ดินซึ่งได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดฯ ทั้งสองแปลง จะตกเป็นที่ธรณีสงฆ์โดยทันทีหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงนั้น นางเนื่อมฯ ชำนาญชาติศักดิ์ฯ ได้ทำพินัยกรรม ณ ที่ว่าการอำเภออุบลราชธานี จังหวัดพระนคร โดยระบุในข้อ ๑ (๓) (ง) และ (จ)^๒ ของพินัยกรรมว่า ต้องการยกกรรมสิทธิ์ที่ดินสองแปลงที่ตั้งอยู่ที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เนื้อที่รวมกันประมาณ ๙๒๔ ไร่ ให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร ต่อมาในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๑๔ นางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม วัดฯ ซึ่งเป็นผู้รับมรดกที่ดินสองแปลงตามพินัยกรรมของนางเนื่อมฯ ได้ครอบครองหาประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวตลอดมาโดยการให้เช่าทำนาจนกระทั่ง ได้โอนให้มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยในฐานะผู้จัดการมรดกเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ กรณีจึงพิจารณาได้ว่า นับตั้งแต่นางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม มรดกของนางเนื่อมฯ ตกทอดไปยังทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อมฯ จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดฯ ซึ่งเป็นทายาทตามพินัยกรรม นับตั้งแต่นางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม^๓ โดยไม่จำเป็นต้องทำการรับมรดก หรือเข้าครอบครองที่พิพาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๙๙ ประกอบกับมาตรา ๑๖๐๓^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

^๒ ข้อ ๑ ถ้าข้าพเจ้าถึงแก่ความตายไปแล้ว บรรดาทรัพย์สินของข้าพเจ้าที่มีอยู่ และที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า ข้าพเจ้ายอมยกให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ได้ระบุไว้ในพินัยกรรมนี้ ให้เป็นผู้รับทรัพย์สินตามจำนวนที่ซึ่งกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) เมื่อข้าพเจ้าป่วยหนักและไม่สามารถสั่งการงานได้ด้วยตนเองแล้ว ขอให้ผู้จัดการมูลนิธิโรงพยาบาลสงฆ์เป็นผู้จัดการรักษาพยาบาลข้าพเจ้า เมื่อข้าพเจ้าถึงแก่กรรมแล้ว ขอให้เจ้าอาวาสวัดธรรมิการามวรวิหารหรือผู้แทน และผู้จัดการมูลนิธิโรงพยาบาลสงฆ์ เป็นผู้จัดการศพและทรัพย์สินมรดกของข้าพเจ้าตามรายการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) ที่ดินโฉนดที่ ๒๐ ตำบลคลองซออยู่ที่ ๕ ฝั่งตะวันออก (ฝั่งตะเอย) อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เนื้อที่ ๗๒๐ ไร่ ๑ งาน ๕๑ วา ข้าพเจ้าขอยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร

(จ) ที่ดินโฉนดที่ ๑๔๔๖ อยู่ที่บ้านบึงอ้ายเสียบ ตำบลบึงอ้ายเสียบ อำเภอคลองหลวง จังหวัดชัยภูมิ (ปทุมธานี) เนื้อที่ ๑๙๔ ไร่ ๑ งาน ๒๔ วา ข้าพเจ้าขอยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๑๒/๒๕๐๖ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เจ้าของที่ดินทำพินัยกรรมยกที่ดินให้แก่โจทก์ เมื่อเจ้ามรดกตาย ที่ดินจึงตกได้แก่โจทก์ตามพินัยกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๖๗๒ โดยหาจำต้องทำการรับมรดกและเข้าครอบครองที่พิพาทแล้วจึงจะมีอำนาจฟ้องไม่

^๔ มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น

^๕ มาตรา ๑๖๐๓ กองมรดกย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรม

พาณิชย์ และวัดฯ ในฐานะผู้รับพินัยกรรมอาจใช้สิทธิเรียกร้องเรียกเอาที่ดินมรดกที่ระบุในพินัยกรรมว่าให้ตกได้แก่วัดฯ ได้นับตั้งแต่นางเนือมฯ ผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่กรรมเป็นต้นไป ตามมาตรา ๑๖๗๓^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการได้มาซึ่งที่ดินตามพินัยกรรมดังกล่าวเป็นการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม แม้จะยังไม่ได้จดทะเบียนการได้มา ที่ดินนั้นก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของทายาทแล้ว” เพียงแต่จะยกเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้วไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อนึ่ง ตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคสอง^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ทายาทอาจเสียสิทธิในมรดกได้โดยประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งการเสียสิทธิในมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประการหนึ่ง คือ การทำหนังสือแสดงเจตนาสละมรดกตามมาตรา ๑๖๑๒^๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับตั้งแต่เมื่อนางเนือมฯ เจ้ามรดกถึงแก่กรรมวัดฯ ได้เก็บผลประโยชน์จากที่ดินโดยเก็บค่าเช่าทำนาโดยตลอด และไม่ปรากฏว่าวัดฯ ได้ทำหนังสือแสดงเจตนาสละมรดกที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินตามพินัยกรรมของนางเนือมฯ จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดฯ แล้วตั้งแต่เจ้ามรดกถึงแก่กรรม

ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมาย เรียกว่า “ทายาทโดยธรรม”

ทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม เรียกว่า “ผู้รับพินัยกรรม”

^๖ มาตรา ๑๖๗๓ สิทธิและหน้าที่ใดๆ อันเกิดขึ้นตามพินัยกรรม ให้มีผลบังคับเรียกร้องกันได้ตั้งแต่ผู้ทำพินัยกรรมตายเป็นต้นไป เว้นแต่ผู้ทำพินัยกรรมจะได้กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้มีผลบังคับเรียกร้องกันได้ภายหลัง

^๗ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๑๙/๒๕๐๖ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การได้มาโดยทางพินัยกรรม ทายาทได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ตั้งแต่เจ้ามรดกตาย แม้ยังไม่ได้จดทะเบียนสิทธินั้น เพราะมิใช่กรณีตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๘ มาตรา ๑๒๙๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้นถ้ายังมิได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมิได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดย สุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

^๙ โปรดดูเชิงอรรถ ๔ ,ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๑๖๑๒ การสละมรดกนั้นต้องแสดงเจตนาชัดแจ้งเป็นหนังสือมอบไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ

การที่วัดฯ ได้มาซึ่งที่ดินมรดกสองแปลงนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ซึ่งมาตรา ๘๔^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้การได้มาซึ่งที่ดินของวัด ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่ไม่กระทบถึงที่ดินที่วัดได้มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมาตรา ๘๕^{๑๒} บัญญัติว่า ในกรณีที่วัดได้ที่ดินมาเกินข้อกำหนดแห่งกฎหมายตามความในมาตรา ๘๔ เมื่อประมวลกฎหมายนี้ได้ใช้บังคับแล้ว ให้นิติบุคคลดังกล่าวจัดการจำหน่ายภายใน ๕ ปี โดยนัยนี้ เท่ากับว่า ประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าที่ดินที่วัดได้มาตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดแล้ว แต่หากรัฐมนตรีไม่อนุญาต วัดจะถือกรรมสิทธิ์ต่อไปไม่ได้ และมาตรา ๘๕ กำหนดให้วัดจัดการจำหน่ายเสียภายใน ๕ ปี ซึ่งผู้มีกรรมสิทธิ์เท่านั้นที่จะมีอำนาจจำหน่ายทรัพย์สินได้ ในระหว่างนั้นวัดจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนกว่าจะจำหน่ายที่ดินไป บทบัญญัติมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่เป็นเงื่อนไขการได้มาซึ่งที่ดินของวัดแต่อย่างใด แต่เป็นเงื่อนไขในการจะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไปเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีของวัดธรรมิการามวรวิหารนี้ วัดฯ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อมฯ ทันทที่นางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม และมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ใช่ว่าบทบัญญัติยกเว้นการได้มาดังกล่าว เมื่อผลทางกฎหมาย ที่ดินมรดกของนางเนื่อมฯ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดฯ แล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๓ (๒)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งการโอนที่ธรณีสงฆ์ต้องทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕^{๑๔}

^{๑๑} มาตรา ๘๔ การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทพลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสตจักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และให้ได้มาไม่เกิน ๕๐ ไร่

ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกก็ได้

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการได้มาซึ่งที่ดินที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในจังหวัดที่มีตำแหน่งตะเอยัตติธรรม

^{๑๒} มาตรา ๘๕ ในกรณีที่นิติบุคคลได้มาซึ่งที่ดินเกินกำหนดตามความในมาตรา ๘๔ เมื่อประมวลกฎหมายนี้ได้ใช้บังคับแล้ว ให้นิติบุคคลดังกล่าวจัดการจำหน่ายภายในห้าปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น และให้นำบทบัญญัติเรื่องการบังคับจำหน่ายที่ดินตามความในหมวด ๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๓} มาตรา ๓๓ ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้

(๑) ที่วัด คือที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น

(๒) ที่ธรณีสงฆ์ คือที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

(๓) ที่กัลปนา คือที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา

^{๑๔} มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

ประเด็นที่สอง ที่ดินทั้งสองแปลงที่นางเนื่อมฯ ได้ทำพินัยกรรมยกกรรมสิทธิ์ให้แก่วัดฯ ผู้จัดการมรดกจะนำที่ดินดังกล่าวไปจำหน่าย จ่าย โอน ได้หรือไม่นั้น ปรากฏจากข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่ดินนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๑๔ ศาลแพ่งได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายพจน์ สุนทรราชุน นายหงษ์ สุวรรณศิริ และนายแพทย์วิรัช มรรคดวงแก้ว เป็นผู้จัดการมรดกของนางเนื่อมฯ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๑๔ แต่ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งอนุญาตให้นายพจน์ฯ และนายแพทย์วิรัชฯ ถอนตัวจากการเป็นผู้จัดการมรดก และนายหงษ์ฯ ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๓ เนื่องจากไม่มีผู้จัดการมรดกเหลืออยู่ ต่อมาศาลแพ่งจึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ แต่งตั้งมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยเป็นผู้จัดการมรดก ในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ กรมที่ดินได้จดทะเบียนโอนที่ดินมรดกให้แก่มูลนิธิฯ ในฐานะผู้จัดการมรดก ซึ่งมูลนิธิฯ ในฐานะผู้จัดการมรดกได้โอนที่ดินมรดกให้แก่มูลนิธิฯ เอง แล้วมูลนิธิฯ ได้โอนที่ดินดังกล่าวต่อไปให้แก่บริษัท อัลไพน์เรียลเอสเตท จำกัด และบริษัท อัลไพน์ กอล์ฟแลนด์สปอร์ตคลับ จำกัด ในวันเดียวกันนั่นเอง กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า มูลนิธิฯ ในฐานะผู้จัดการมรดกได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

มาตรา ๑๗๑๙^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการมรดกไว้ว่าให้ทำการอันจำเป็นเพื่อให้การเป็นไป ตามคำสั่งแจ้งชัดหรือโดยปริยายแห่งพินัยกรรม และเพื่อจัดการมรดกโดยทั่วไป หรือเพื่อแบ่งปันทรัพย์มรดก จึงเห็นได้ว่า เมื่อเจ้ามรดกได้ทำพินัยกรรมสั่งความไว้เป็นประการใด ผู้จัดการมรดกย่อมต้องจัดการไปตามคำสั่งนั้น จะจัดการนอกเหนือคำสั่งในพินัยกรรมไม่ได้

ในกรณีของที่ดินมรดกสองแปลงของนางเนื่อมฯ ที่เป็นปัญหานี้ นางเนื่อมฯ ได้สั่งไว้ในพินัยกรรมว่ายกให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร^{๑๗} ผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมจึงชอบแต่

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรมการศาสนาแล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

^{๑๕} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๑๖/๒๕๔๒ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า พระภิกษุได้ที่ดินมาในระหว่างที่อยู่ในสมณเพศ เมื่อพระภิกษุถึงแก่กรรมภาพในขณะที่อยู่ในสมณเพศ ที่ดินดังกล่าวต้องตกเป็นของวัดที่เป็นภูมิลำเนาของพระภิกษุนั้นตามมาตรา ๑๖๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินธรณีสงฆ์ของวัดนั้นตามมาตรา ๓๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์จะกระทำได้อีกแต่โดยพระราชบัญญัติ

^{๑๖} มาตรา ๑๗๑๙ ผู้จัดการมรดกมีสิทธิและหน้าที่ที่จะทำการอันจำเป็นเพื่อให้การเป็นไป ตามคำสั่งแจ้งชัดหรือโดยปริยายแห่งพินัยกรรม และเพื่อจัดการมรดกโดยทั่วไป หรือเพื่อแบ่งปันทรัพย์มรดก

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถ ๒ ,ข้างต้น

จะจัดการจำหน่าย จ่าย โอน ที่ดินมรดกให้แก่วัดฯ ผู้รับมรดกตามพินัยกรรมเท่านั้น จะโอนให้แก่บุคคลอื่นที่พินัยกรรมมิได้ระบุให้เป็นผู้รับพินัยกรรมไม่ได้^{๑๘}

สำหรับข้อ ๔^{๑๙} ในพินัยกรรมที่ระบุให้เจ้าอาวาสวัดฯ จัดการมอบอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินซึ่งได้แก่วัดฯ รวมทั้งสิ้นแก่มูลนิธิธัมมามกุฏราชวิทยาลัยช่วยจัดทำผลประโยชน์เพื่อใช้บำรุงวัดฯ นั้น ย่อมมีเจตนาเป็นเพียงการมอบหมายให้มูลนิธิฯ ดำเนินการจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินมรดกแทนวัดฯ ไม่ใช่ให้มูลนิธิฯ เป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวต่อจากวัดฯ แต่อย่างใด และหากตีความว่าข้อความดังกล่าวเป็นการมอบหมายให้วัดฯ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมรดกที่ตกได้แก่วัดฯ ให้แก่มูลนิธิฯ แล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวก็จะมีลักษณะเป็นเงื่อนไขว่าให้วัดฯ ผู้รับพินัยกรรมจำหน่ายที่ดินที่ได้มาโดยพินัยกรรมนั้นแก่บุคคลอื่น ซึ่งมาตรา ๑๗๐๗^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ถือว่าเงื่อนไขนั้นเป็นอันไม่มีเลย ข้อความในข้อ ๔ ของพินัยกรรมจึงไม่อาจตีความไปในทางโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินต่อไปให้แก่มูลนิธิฯ ได้ ดังนั้น การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกที่ตกได้แก่วัดฯ ตามพินัยกรรมให้แก่มูลนิธิฯ ตามความในข้อ ๔ ของพินัยกรรม จึงย่อมเป็นอันตกไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มูลนิธิฯ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางเอี่ยมฯ จึงต้องโอนที่ดินมรดกตามพินัยกรรมที่ระบุให้ตกแก่วัดฯ ให้แก่วัดฯ ได้เท่านั้น จะโอนให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากวัดฯ ไม่ได้ การโอนที่ดินมรดกให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่ระบุให้เป็นผู้รับมรดก ตามพินัยกรรมจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของเจ้ามรดกซึ่งไม่ผูกพันทายาทและจะต้องรับผิดชอบต่อทายาทตามมาตรา ๑๗๒๐^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๑๘} บัญชี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เรื่อง ผู้จัดการมรดกโอนทรัพย์สินในกองมรดกให้แก่บุคคลนอกพินัยกรรม (กรณีมรดกพระยาพิพัฒน์นคร) ซึ่งวินิจฉัยว่า ผู้จัดการมรดกชอบแต่จะจัดการจำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินในกองมรดกให้แก่ผู้รับพินัยกรรมตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมเท่านั้น จะโอนให้แก่บุคคลอื่นซึ่งพินัยกรรมมิได้ระบุให้เป็นผู้รับพินัยกรรมหาได้ไม่

^{๑๙} ข้อ ๔ ขอให้เจ้าอาวาสวัดธรรมิการามวรวิหาร จัดการมอบอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงิน(ถ้ามี) ซึ่งได้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร รวมทั้งสิ้นแก่มูลนิธิธัมมามกุฏราชวิทยาลัยช่วยกันจัดทำผลประโยชน์ เพื่อใช้ผลประโยชน์นั้นบำรุงจัดปัจจัยแก่ภิกษุสามเณร หรือจรรโลงพระพุทธศาสนาโดยประการอื่น อาทิ เช่น การส่งเสริมการศึกษาคันถธุระ และวิปัสสนาธุระ หรือบูรณะถาวรวัตถุในวัดธรรมิการามวรวิหาร สุดแต่เจ้าอาวาสวัดธรรมิการามวรวิหารจะพิจารณาตามสมควรแก่กรณี

^{๒๐} มาตรา ๑๗๐๗ ถ้าข้อกำหนดพินัยกรรมตั้งผู้รับพินัยกรรมโดยมีเงื่อนไขว่าให้ผู้รับพินัยกรรมจำหน่ายทรัพย์สินที่ยกให้โดยพินัยกรรมนั้นแก่บุคคลอื่น ให้ถือว่าเงื่อนไขนั้นเป็นอันไม่มีเลย

^{๒๑} มาตรา ๑๗๒๐ ผู้จัดการมรดกต้องรับผิดชอบต่อทายาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐๙ ถึง ๘๑๒, ๘๑๔, ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายนี้โดยอนุโลม และเมื่อเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ใช้มาตรา ๘๓๑ บังคับโดยอนุโลม

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามมาตรา ๓๘

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๑๐๘๔๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และวิธีการได้ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินวิธีหนึ่ง คือ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน แล้วนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อที่ดิน ทั้งนี้ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๓๘ กำหนดว่า "ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น"

ในระยะแรกของการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ ส.ป.ก. จะทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินว่า ส.ป.ก. จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๘ ดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่ทำนิติกรรมกับ ส.ป.ก. หาได้รับการยกเว้นด้วยไม่ ต่อมา ส.ป.ก. ได้ทำหนังสือหารือกรมที่ดินเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. กรณี ส.ป.ก. ได้แก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดินจากเดิมที่ตกลงให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็น ส.ป.ก. เป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม ดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๘ / ๒๖๓๗๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ตอบข้อหารือของ ส.ป.ก. ว่า เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ ส.ป.ก. แก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดินจากข้อกำหนดเดิมที่ให้ผู้เช่าซื้อเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม เป็นกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ชำระแทนทั้งหมด ส.ป.ก. จึงรับภาระหน้าที่ในการเสียค่าธรรมเนียมแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ส.ป.ก. ย่อมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

ต่อมา ส.ป.ก. ได้นำความเห็นของกรมที่ดินดังกล่าวมากำหนดไว้ในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยในสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนทั้งสิ้น และตามแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา ส.ป.ก. ก็ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจากกรมที่ดินตลอดมา จนกระทั่งกรมที่ดินได้เปลี่ยนความเห็นใหม่โดยอ้างบทบัญญัติมาตรา ๔๕๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า ค่าธรรมเนียมทำสัญญาซื้อขาย ผู้ซื้อ ผู้ขาย พึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย หาก ส.ป.ก. ได้ทำสัญญาเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ข้อตกลงนั้นมิผลใช้ได้ แต่ ส.ป.ก. จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมเฉพาะในส่วน of ส.ป.ก. ที่มีหน้าที่ต้องเสียตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนภาระตามกฎหมายของกลุ่มสัญญา ถ้าไม่มีกฎหมายยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ ก็ไม่ได้รับการยกเว้น

การที่กรมที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินได้เปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับการที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมเช่นนี้ ทำให้ ส.ป.ก. มีปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือ เกษตรกรผู้ยากจนเป็นหลักสำคัญโดยมิได้แสวงหากำไร ดังนั้น วิธีการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. จึงมุ่งเน้นให้จัดซื้อที่ดินในราคาที่ถูกที่สุด โดยทำข้อตกลงยินยอมเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าของที่ดิน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมาขายให้กับ ส.ป.ก. ในขณะเดียวกันเมื่อ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อที่ดินมาในราคาที่ต่ำแล้ว ส.ป.ก. สามารถนำมาขายให้กับเกษตรกรผู้ยากจนด้วยการให้เช่าซื้อที่ดินในราคาที่ต่ำด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณของ ส.ป.ก. ด้วย เนื่องจาก ส.ป.ก. ได้ทำข้อตกลงผูกพันกับเจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้ทบทวนความเห็นดังกล่าวไปยังกรมที่ดินอีกสองครั้ง ซึ่งกรมที่ดินก็ยังคงมีความเห็นเช่นเดิม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาปัญหาของ ส.ป.ก. ดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า หน้าที่ระหว่างคู่สัญญาซึ่งเกิดขึ้นตามข้อตกลงในสัญญาย่อมมีผลใช้บังคับได้ ถึงแม้ข้อตกลงนั้นจะแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๑ ดังนั้น เมื่อ ส.ป.ก. ตกลงรับภาระในเรื่องค่าธรรมเนียมดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ย่อมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมฯ มาตรา ๓๘ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นเดิมของกรมที่ดิน สำหรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน ซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความเห็นว่า ในขณะนั้น ส.ป.ก. มิได้กำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมา ส.ป.ก. ก็ยังไม่ได้จัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่าซื้อ

ที่ดิน ในการวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มิได้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเห็นเดิมของกรมที่ดิน และภาระอันเกิดจากสัญญาที่ ส.ป.ก. ได้ผูกพันไว้แต่ประการใด

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในปฏิบัติงานต่อไป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือว่าข้อตกลงทั้งสองสัญญาที่ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับภาระในค่าธรรมเนียมทั้งสิ้นนั้น ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับ คำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็น ค่าธรรมเนียม ที่มาตรา ๑๐๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้เรียกเก็บ การตกลงเพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องชำระจึงไม่อาจกระทำได้ เป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับในเรื่องภาระหน้าที่ในการชำระ ค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับการซื้อขายนั้น มาตรา ๔๕๗^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติชัดเจนว่า ให้คู่สัญญาพึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย และแม้ว่าบทบัญญัติในเรื่อง ภาระหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียม จะมีใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน สามารถกำหนดให้แตกต่างกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ตาม มาตรา ๑๕๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่การกำหนดให้แตกต่างดังกล่าว

^๑ มาตรา ๑๐๓ ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ในกรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ให้เรียกเก็บ เฉพาะค่าธรรมเนียมเป็นค่าออกโฉนดที่ดิน ค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าหลักเขตที่ดิน และค่า มอบอำนาจในกรณีที่มีการมอบอำนาจ แล้วแต่กรณี โดยผู้มีสิทธิในที่ดินจะขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ไปก่อนแต่ยังไม่ชำระเงินค่าธรรมเนียมก็ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดแจ้งการค้างชำระเงิน ค่าธรรมเนียมให้ปรากฏในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ถ้าไต่ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมครั้งแรก ให้ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ

ในกรณีออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

^๒ มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพัน รั้งหรือ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

^๓ มาตรา ๔๕๗ ค่าฤชาธรรมเนียมทำสัญญาซื้อขายนั้น ผู้ซื้อ ผู้ขาย พึงออกใช้เท่ากันทั้ง สองฝ่าย

^๔ มาตรา ๑๕๑ การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช้กฎหมายอัน เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ

นั่นก็เป็นเรื่องของกาหนดสัดส่วนภาะในการชำระค่าธรรมเนียมฯ โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอาจตกลงยอมเข้ารับการชำระค่าธรรมเนียมฯ ส่วนที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นภาระหน้าที่ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นได้ ทั้งนี้ ตามสัดส่วนที่ตกลงกัน กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดภาระหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมฯ มาตกลงกันเพื่อให้มีผลเป็นการยกเว้นค่าธรรมเนียมฯได้ ทั้งนี้ เนื่องจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นภาษี ซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน การยกเว้นค่าธรรมเนียมซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เรียกเก็บ จึงต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้อย่างชัดเจน จึงจะยกเว้นได้ และยกเว้นได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

เมื่อข้อเท็จจริงที่หาหรือปรากฏว่า ข้อตกลงข้อ ๓^๕ ในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๐) และข้อ ๕^๖ ในสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๔ ก.) ที่ ส.ป.ก. ทำกับคู่สัญญานั้นกำหนดชัดเจนให้ ส.ป.ก. ในฐานะผู้จะซื้อตามสัญญาจะซื้อจะขายฯ หรือในฐานะผู้ให้เช่าซื้อตามสัญญาเช่าซื้อฯ รับภาระชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ดังนี้ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยอมเข้าใจว่า ส.ป.ก. จะเข้ารับการชำระค่าธรรมเนียมฯ แทนคู่สัญญาในส่วนที่คู่สัญญานั้นมีภาระต้องชำระตามกฎหมาย ข้อตกลงดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่คู่สัญญาดตกลงกันเพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมฯ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ต้องชำระ ดังนั้น ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

ส่วนประเด็นว่า ตามข้อตกลงที่ใช้บังคับได้ดังกล่าว ส.ป.ก. จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามมาตรา ๓๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้เฉพาะ ส.ป.ก. แต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งของ ส.ป.ก. หาได้รับการยกเว้นด้วยไม่ เมื่อในส่วนที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น กฎหมายบัญญัติให้คู่สัญญาพึงออกใช้ค่าธรรมเนียมเท่ากัน

^๕ ข้อ ๓ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินตามสัญญานี้ ผู้จะซื้อเป็นผู้ชำระทั้งสิ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ให้เช่าซื้อจะเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามสัญญานี้ ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ อันเกี่ยวกับที่ดินหรือการโอนสิทธิในที่ดินที่เช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อจะเป็นผู้ออกโดยชำระให้แก่ ส.ป.ก. ในวันที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดิน

^๗ มาตรา ๓๘ ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือ ทรัพย์สินอื่นอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

ส.ป.ก. จึงมีภาระหน้าที่ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมฯ ตามกฎหมายเพียงครึ่งหนึ่ง ส่วนค่าธรรมเนียมฯ อีกครึ่งหนึ่งนั้นเป็นภาระของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องชำระตามกฎหมาย ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมฯ เฉพาะในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. ต้องชำระเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมฯ ที่ ส.ป.ก. ตกลงรับภาระในการชำระมากไปกว่าที่ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมายซึ่งเป็นภาระในส่วนของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นให้ ส.ป.ก. จึงต้องชำระค่าธรรมเนียมในส่วนดังกล่าวแทนคู่สัญญานั้นตามข้อตกลงที่มีผลใช้บังคับ กรณีไม่อาจยกข้อกฎหมายที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมฯ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่ส่วนที่เป็นภาระของคู่สัญญาที่ ส.ป.ก. ยอมเข้ารับภาระแทนตามข้อตกลงได้ เพราะเป็นการเกินกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มุ่งประสงค์ยกเว้นให้แต่เฉพาะ ส.ป.ก. เท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

เรื่องเสรีจที่ ๑๒๑/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การงดการเวนคืนหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน
ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๒/๑๑๑๗/๘ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัด ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ กำหนด ๓ ปี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ราชบุรีเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราช กฤษฎีกา ปัจจุบันคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ประกาศกำหนดราคาเบื้องต้นและ จำนวน เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้ว และนายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ใน ฐานะผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อยู่ระหว่างดำเนินการตกลงซื้อขาย และจ่ายเงินค่า ทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ในการดำเนินการดังกล่าวจังหวัดราชบุรีแจ้งว่า นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีใน ฐานะผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ได้รับหนังสือขอความอนุเคราะห์จากผู้ถูกเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นตึกแถวว่า ยินดีให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศคณะกรรมการ กำหนดราคาเบื้องต้น ยกเว้นกรณีการเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็ก เพราะหากมีการ เวนคืนและรื้อถอนออกทั้งหมดจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหาย เนื่องจากจะทำให้ แสงแดดส่องเข้าตัวอาคาร ฝนจะสาดเข้าตัวอาคาร การรื้อถอนจะเกิดความเสียหายกับตัวอาคาร ไม่มีพื้นที่สำหรับการเดินสายไฟ และอาคารชนิดตึกแถวหากไม่มีกันสาดจะดูไม่สวยงาม จึงขอ ความอนุเคราะห์ให้งดหรือลดพื้นที่เวนคืนกันสาด โดยให้เหลือพื้นที่กันสาดไว้ขนาดกว้าง ๑.๒๐ เมตร หรืออย่างน้อย ๐.๕๐ เมตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายน้อยที่สุด จากกรณี ดังกล่าวจังหวัดราชบุรีจึงได้หารือกระทรวงมหาดไทยว่า ในการงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืน ดังกล่าวภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับ แล้ว จะสามารถกระทำได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้ มีวิธีดำเนินการอย่างไร และผู้ใด เป็นผู้อนุมัติให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว เพื่อจะได้แจ้งให้เทศบาลเมืองราชบุรี ทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามข้อหารือข้างต้นเป็น ปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และมีผลต่อการดำเนินการของทุกส่วนราชการ จึงขอหารือแนว ปฏิบัติที่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในกรณีประเด็นปัญหา ดังนี้

๑. ในการงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืน ในกรณีกันสาดของตึกแถวข้างต้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่

๒. หากสามารถกระทำได้ มีวิธีดำเนินการอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว

๓. หากไม่สามารถกระทำได้ จะมีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ (กันสาด) ดังกล่าว อย่างไรบ้าง เพื่อให้มีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนน้อยที่สุด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟัง คำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนเทศบาลเมืองราชบุรี แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัด ราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก นั้น ถนนที่จะขยายได้ออกแบบให้มีความกว้าง ๑๖ เมตร โดยจะให้เป็นถนน ๔ ช่องทาง แต่ละช่องทางกว้าง ๓.๒๕ เมตร และมีทางเท้ากว้างด้านละ ๑.๕ เมตร ทั้งนี้ ส่วนของ ถนนดังกล่าวที่จะขยายออกไป คือ บริเวณเขตทางที่จะต้องดำเนินการเวนคืน โดยมี อสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนจำนวน ๕๑ ราย

ในการสำรวจเพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน ปรากฏว่าด้านหนึ่งของ ถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ติดกับบริเวณโรงเรียนเบญจมราชูทิศ ส่วนด้านตรงกันข้ามติดกับ บ้านเรือนของประชาชนและรวมถึงตึกแถวสามชั้นจำนวน ๑๔ ราย ซึ่งเจ้าของและผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมาย ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาด คอนกรีตเสริมเหล็กมายังนายกเทศมนตรี เมืองราชบุรีด้วย เจ้าหน้าที่เวนคืนจึงเห็นสมควรขยาย ถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ออกไปทางด้านที่ติดกับบ้านเรือนของประชาชน และตึกแถวสามชั้น ทั้ง ๑๔ ราย เพียงเท่าที่จำเป็นและเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เวนคืน ได้กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนออกไปจนขีดแนว ผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้น จึงทำให้เฉพาะที่ดินบริเวณด้านหน้าของตึกแถวเท่านั้นที่อยู่ในแนวเขตที่ดิน ที่จะต้องเวนคืน ส่วนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของตัวอาคารตึกแถวมิได้อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนด้วย โดย เจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวได้ยอมรับแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนด อีกทั้งเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ได้ตกลงซื้อขายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วทุกราย และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ชั้นหนึ่งของตัวอาคารตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ รายมีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กขนาดกว้าง ๒ เมตร ยื่นออกมาจากแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้นทุกราย และที่ชั้นสองและชั้น สามมีระเบียงยื่นออกมาจากแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคาร ตึกแถวทุกรายอีกด้วย ซึ่งเจ้าของ หรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวได้ยอมรับแนวเขตที่จะต้องเวนคืนที่อยู่ชิดผนังด้านหน้า

ของตัวอาคารตึกแถว แต่ไม่ประสงค์จะให้มีการเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าว เพราะจะทำให้แสงแดดส่องและฝนสาดเข้ามาในตัวอาคารตึกแถว อีกทั้งจะทำให้ไม่มีที่เดินสายไฟฟ้าและดูไม่สวยงาม ทั้งนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวได้เสนอให้งดการเวนคืนกันสาด คอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าว หรือให้ลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวลงโดยให้ เหลือกันสาดไว้มีความกว้าง ๑.๒๐ เมตร หรืออย่างน้อย ๐.๕๐ เมตร

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กสามารถกระทำได้ หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนออกไปจนขีดแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้น และเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ยอมรับแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนด และได้ตกลงซื้อขายกับเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามนัยมาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วด้วย กรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณด้านหน้าของตึกแถวทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐแล้ว นอกจากนั้น เนื่องจากมาตรา ๑๓๓๕^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินมีทั้งเหนือและใต้พื้นดิน ดังนั้น กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กและระเบียงของตึกแถวทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวซึ่งยื่นเข้ามาในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนซึ่งได้ตกลงซื้อขายและ

^๑ มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษา ไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม และค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน ตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้ และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง หรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

^๒ มาตรา ๑๓๓๕ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย

ได้แก้ไขทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จึงรื้อกล้าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถว สามชั้นดังกล่าวจะต้องดำเนินการรื้อถอนออกไป

อนึ่ง ในการกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นจะต้องขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การคมนาคมและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค^๓ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ยอมรับแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนด และได้ตกลงซื้อขายกับเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วด้วย รัฐจึงต้องนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ และย่อมเป็นกรณีที่ไม่สามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันسادคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวได้อีกด้วย

ประเด็นที่สอง หากสามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันسادคอนกรีตเสริมเหล็กตามข้อหาหรือประเด็นที่หนึ่งได้ มีวิธีดำเนินการอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าไม่สามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันسادคอนกรีตเสริมเหล็กได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้อหาหรือประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม หากไม่สามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันسادคอนกรีตเสริมเหล็กตามข้อหาหรือประเด็นที่หนึ่งได้ มีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืนกันسادคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวอย่างไรบ้าง เพื่อให้มีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนน้อยที่สุดนั้น เห็นว่า ถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ เป็นทางหลวง^๔ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ การ

^๓ ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นจะต้องขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การคมนาคมและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ในการนี้ สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

^๔ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัตินิยามคำว่า “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน

กระทำการใดๆ ในเขตทางหลวง ต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ เป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๔๗^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขด้วยก็ได้ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงยังอาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของจราจร รวมทั้งกำหนดอัตราและระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าด้วยก็ได้ การที่เจ้าหน้าที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนออกไปจนขีดแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ ราย มีผลให้กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นดังกล่าวยื่นเข้ามาในเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนซึ่งเป็นเขตทางหลวง จึงต้องถือว่ากันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นดังกล่าวเป็นสิ่งปลูกสร้างในเขตทางหลวง การพิจารณาอนุญาตให้มีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวอยู่ต่อไปได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง สำหรับการขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ นั้น เป็นการดำเนินการในเขตเทศบาลเมืองราชบุรี ซึ่งตามมาตรา ๑๔^๖ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้

พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

^๕ มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสภาพแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งที่ปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๖ มาตรา ๑๔ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง การแต่งตั้งนั้นจะจำกัดให้เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่งก็ได้

^๗ มาตรา ๑๕ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ว่าราชการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้ว่าราชการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน

นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล ดังนั้น นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง จึงมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้มีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นดังกล่าวอยู่ต่อไปได้หรือไม่ โดยในการพิจารณาอนุญาต นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง ต้องพิจารณาเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงการรักษาสีงแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณาเห็นว่า กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาสีงแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง ก็อาจอนุญาตให้มีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวอยู่ต่อไปได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๕

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

(๔) ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทำไม้และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินที่มีเอกสารแจ้งการครอบครอง
(ส.ค. ๑) หรือใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๐๖๓๓๘ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า สำนักงานป่าไม้จังหวัดนครพนมมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการไม้ของกลางที่ตรวจยึดในที่ดินที่มีใบจอง และมีข้อหาหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีการทำไม้หวงห้ามที่มีไซ้ไม้สัก ไม้ยาง และการเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดิน ส.ค. ๑ และใบจอง ว่าจะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร โดยกรมป่าไม้เห็นว่าเรื่องนี้จะต้องพิจารณาว่าที่ดิน ส.ค. ๑ และใบจอง ยังคงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ ซึ่งมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เจ้าของที่ดิน ส.ค. ๑ และผู้ถือใบจองซึ่งเป็นที่ดินที่ยังคงมีไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามอยู่ หากจะทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก่อนการเข้าทำประโยชน์ เนื่องจาก

๑. ที่ดิน ส.ค. ๑ เป็นที่ดินที่ราษฎรได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. ๑ เท่านั้น ราษฎรยังไม่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนใบจองเป็นหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราวตามประมวลกฎหมายที่ดิน ยังไม่ถือว่าราษฎรที่ได้รับใบจองมีสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น ที่ดิน ส.ค. ๑ และใบจอง จึงยังคงเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อยู่ การทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. การออกใบจอง กรณีรัฐจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกรณีราษฎรขอจับจองที่ดินตามมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ราษฎรทำนองเดียวกับการจัดนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณา มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ ว่า “๑. ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ...บุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นแล้ว ...การตัดฟัน

ไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามที่มีอยู่จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน ...” และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๙ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ว่า “... ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์หรือเช่าซื้อไปแล้ว เฉพาะส่วนที่ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ...ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวก็ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ก่อนทำการตัดฟันหรือเก็บหาของป่า ...ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้...”

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ที่ดิน ส.ค. ๑ และใบจองซึ่งชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีที่ราษฎรได้สิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวแล้ว แม้ว่า ส.ค. ๑ จะเป็นเพียงหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และใบจองที่รัฐมอบให้ราษฎรก็เป็นกรณีออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เนื่องจากในประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๔ ได้กำหนดชื่อหมวดว่า “การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน” และมาตรา ๕๖ แห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติว่า “แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ... ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” ก็อยู่ในหมวด ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดิน ส.ค. ๑ และใบจอง จึงเป็นที่ดินที่ราษฎรได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่เป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามจึงไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่อย่างใด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ที่ดิน ส.ค. ๑ และใบจอง เป็นที่ดินที่พ้นจากสภาพ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๒. การทำไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามที่ยังคงมีอยู่ในที่ดิน โดยผู้มีสิทธิตาม ส.ค. ๑ ใบจอง และผู้ที่มีได้มีสิทธิตาม ส.ค. ๑ ใบจอง ต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก่อนดำเนินการตัดฟันไม้หวงห้ามและเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

๓. หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนอกเหนือจากโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ยังมีหนังสือชนิดใดอีกที่เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหารือนี้ โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินที่มีเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดิน (แบบ ส.ค. ๑) และที่ดินที่มีใบจอง (น.ส. ๒) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ดินที่พ้นจากสภาพ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ขอบเขตของ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พิจารณาได้จากนิยามคำว่า “ป่า” ในมาตรา ๔ (๑)^๑ ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และเมื่อได้ตรวจสอบความเป็นมาในการยกร่างคำนิยาม “ป่า” ตามรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า”^๒ ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีใช้ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้าง ว่างเปล่า และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการยกร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการ พิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๑๓๓๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้น ไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่มีใบจอง^๔ และมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๔ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน

๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งสองกรณีเป็นการดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ โดยได้ยอมรับการที่บุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งสามารถดำเนินการเพื่อขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไปได้ มิใช่ถือว่าที่ดินนั้นเหมือนกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั่วไปที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ไม่มีสิทธิอันใดในที่ดินนั้นเลย การที่บุคคลจะแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ต้องแสดงหลักฐานให้ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งโดยสภาพที่ดินต้องมีการบุกเบิกแผ้วถางทำประโยชน์จนพื้นสภาพป่ามาก่อนแล้ว สำหรับการออกไปจองนั้นเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อทางราชการได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกไปจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อนการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๓๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และใบจอง เป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่บุคคลโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน และอยู่ในกระบวนการที่บุคคลจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปแล้ว จึงถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และไม่เป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔^๗

ประเด็นที่สอง การทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามที่ยังคงมีอยู่ในที่ดิน โดยผู้ครอบครองที่ดินมีเอกสาร ส.ค. ๑ หรือใบจอง จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก่อนดำเนินการตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า การ “ทำไม้”^๘ หวงห้ามตามมาตรา ๑๑^๙ หรือการเก็บหา

หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วัน ที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๖ มาตรา ๓๐ เมื่อได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดิน ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน และทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว

^๗ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๖๐/๒๕๓๙ ไม้พลวง ไม้เขว้า ไม้มะค่าแต้ อันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ขึ้นอยู่นอกเขตที่ดินตามหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน จึงไม่ใช่ไม้ในป่า

^๘ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด ชักลากไม้ในป่า หรือนำไม้ออกจากป่าด้วยประการใดๆ และหมายความรวมถึงการกระทำความดังกล่าวกับไม้สักหรือไม้อย่างที่ขึ้นอยู่ในที่ดินที่มีไร่ป่า หรือการนำไม้สักหรือไม้อย่างออกจากที่ดินที่มีไร่ป่า ขึ้นอยู่ด้วย

“ของป่า”^{๑๐} หวงห้ามตามมาตรา ๒๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อาจแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ การทำไม้หวงห้ามและการเก็บหาของป่าหวงห้ามในกรณีทั่วไป กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ควบคุมเฉพาะการกระทำในพื้นที่ป่า และกรณีการทำไม้สักและไม่ยางไม่ว่าจะขึ้นอยู่ในที่ดินใดก็ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าที่ดินที่มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) และที่ดินที่มีใบจองไม่ถือว่าเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดิน ส.ค. ๑ หรือที่ดินที่มีใบจองโดยทั่วไปจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เว้นแต่การทำไม้สักหรือไม่ยางจึงต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ฝ่ายที่หนึ่งนำมาประกอบการพิจารณาที่ว่า การทำไม้หวงห้ามในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นั้น ถ้าได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า ในเรื่องนั้นมีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินส่วนที่กันไว้เป็นพื้นที่ป่าส่วนกลาง มิได้จัดให้ประชาชนเข้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) “ของป่า” หมายความว่า บรรดาของที่เกิดหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ คือ
 ก. ไม้ รวมทั้งส่วนต่างๆ ของไม้ ถ่านไม้ น้ำมันไม้ ยางไม้ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากไม้
 ข. พืชต่างๆ ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกิดจากพืชนั้น
 ค. รังนก ครั่ง รวงผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว
 ง. หินที่ไม่ใช่แร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
 และหมายความรวมถึงถ่านไม้ที่บุคคลทำขึ้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๒๙ ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใดๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวง กับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การ อนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาด โดยให้ผู้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวน ที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้ การอนุญาตโดยวิธีผูกขาด ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่ของป่าหวงห้ามเป็นของมีค่าหรือหายาก หรือเฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกล และกันดาร หรือมีความจำเป็นในวิธีการเก็บหาอันจำต้องให้อนุญาตโดยวิธีผูกขาด

ทำประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐอยู่ จึงเข้าองค์ประกอบเป็นป่าตามนิยามในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การทำไม้หวงห้ามจึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ไปใช้บังคับ^{๑๒}

ประเด็นที่สาม หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกเหนือจากโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ยังมีหนังสือชนิดใดอีก นั้น ข้อหารือในประเด็นนี้มีใช้การปรึกษาขอความเห็นทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมาย ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ (๒)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นเพียงการสอบถามรายละเอียดของกฎหมายเท่านั้น การให้ความเห็นโดยยังไม่ปรากฏปัญหาที่หารือชัดเจนอาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไปปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่รับข้อหารือในประเด็นที่สามนี้ไว้พิจารณา

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๔

^{๑๒} บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖

^{๑๓} มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๒) ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๓) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตเวนคืนท่าเรือแหลมฉบัง
การทำเรือแห่งประเทศไทย

การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ กทท ๑๕๐๕/๒๓๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การทำเรือแห่งประเทศไทยมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทน ที่ดินที่ถูกเวนคืนในบริเวณท่าเรือแหลมฉบัง โดยได้มีหนังสือแจ้งให้ราษฎรผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อเจ้าของ และผู้ครอบครองที่ดิน ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ มารับเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้น แต่ราษฎรไม่ยอมรับ การทำเรือแห่งประเทศไทยได้นำเงินค่าทดแทนฝากธนาคารออมสินไว้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาได้มีราษฎรร้องขอให้การทำเรือแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนตามราคาที่ซื้อขายในปัจจุบัน ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรที่ตั้งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติตกมาเป็นของการทำเรือแห่งประเทศไทย นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศใช้บังคับ หากการทำเรือแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน การทำเรือแห่งประเทศไทยจะต้องใช้เงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์การใช้เงินค่าทดแทน ที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน คณะกรรมการกำหนดราคาและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้พิจารณาเห็นว่า ราษฎรที่ถูกเวนคืนดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาฯ ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาค่าทดแทนให้ใหม่ได้ เป็นเรื่องที่ราษฎรจะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

การทำเรือแห่งประเทศไทย จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีคำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปในประเด็นว่า ตามที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ได้กำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะนั้น และต่อมาภายหลังเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว การทำเรือแห่ง

ประเทศไทยได้นำเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดไปฝากธนาคารออมสิน สาขาศรีราชา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึง ๒๕๓๔ การกำหนดเงินค่าทดแทนจะเป็นไปตามราคาเดิมที่ฝากธนาคารไว้ตามความเห็นของคณะกรรมการกำหนดราคาฯ หรือจะต้องกำหนดเงินค่าทดแทนใหม่ตามคำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีอื่นใด

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย สรุปได้ว่า ในการดำเนินการตามโครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง การท่าเรือแห่งประเทศไทย รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ อำเภอสัตร์ราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อมาเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดอายุลง จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอสัตร์ราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๑๖ ขึ้นใหม่ และได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตร์ราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ขึ้นใช้บังคับ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึก ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตร์ราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑^๑ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนแล้ว คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สามารถทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดินได้ส่วนหนึ่งซึ่งได้จ่ายเงินค่าทดแทน และราษฎรออกไปจากพื้นที่แล้ว ส่วนรายที่ตกลงกันไม่ได้นั้น เนื่องจากขณะนั้นยังไม่เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลจะสร้างท่าเรือที่แหลมฉบัง การท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้เจ้าของที่ดินทราบตามมาตรา ๒๓^๒ ทำให้ไม่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๒๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาภายหลัง

^๑ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ตั้งกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตร์ราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๑

^๒ มาตรา ๒๓ ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

หนังสือเสนอราคาเด็ดขาดเช่นนี้ เมื่อมีใบรับหรือรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีพยานอย่างน้อยสองคนลงนามรับรองว่าได้ส่งแก่ผู้รับโดยถูกต้องแล้ว ให้ถือว่าได้ส่งแก่ผู้รับแล้ว

^๓ มาตรา ๒๔ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ได้

ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการดังกล่าวภายในกำหนดหกเดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ การทำเรื่องแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือแจ้งให้ราษฎรผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินทำพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้อง ที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดไว้เดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีราษฎรบางส่วนมาขอรับเงินค่าทดแทนไปแล้ว แต่ราษฎรในกลุ่มผู้มีเอกสารสิทธิครอบครองที่ดินจำนวน ๗๙ ราย ไม่ยอมรับ การทำเรื่องแห่งประเทศไทยจึงนำเงินค่าทดแทนนั้นฝากธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาราษฎรได้ร้องขอให้การทำเรื่องแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนในราคาซื้อขายปัจจุบัน การทำเรื่องแห่งประเทศไทยเห็นว่าเป็นปัญหาคาบเกี่ยวระหว่างการใช้งบประมาณกฎหมายเดิมและกฎหมายปัจจุบัน จึงได้หารือปัญหาดังกล่าวต่อสำนักงานอัยการสูงสุด โดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหารือว่า หากการทำเรื่องแห่งประเทศไทยจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน จะต้องใช้ราคาค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดินขาดและจำนวนเงินค่าทดแทนฯ เห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคาฯ ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณากำหนดใหม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป จึงหารือปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติรองรับกรณีการเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังไม่เสร็จสิ้น เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไว้ชัดเจนแล้วในมาตรา ๓๖ วรรคสอง^๔ ว่า ให้การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับเป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

^๔ มาตรา ๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

การเวนคืนและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่มีการตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นแล้ว และอนุญาโตตุลาการยังมิได้ชี้ขาดให้เป็นอันยกเลิกอนุญาโตตุลาการนั้น และให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ สามารถทำความตกลงกับราษฎรเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ส่วนหนึ่งซึ่งได้จ่ายเงินค่าทดแทนและราษฎรส่วนนั้นออกไปจากพื้นที่แล้ว มีเพียงบางส่วนที่ตกลงกันไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้เสนอราคาเด็ดขาดไปให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนทราบ จนกระทั่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ กรณีจึงต้องแยกพิจารณาตามข้อเท็จจริงว่า ในรายที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ตกลงกับราษฎรเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ โดยจ่ายเงินค่าทดแทนและดำเนินการตามวิธีเวนคืนที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๒๗ ครบถ้วนแล้วนั้น เป็นกรณีที่กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ เสร็จเด็ดขาดแล้ว จึงไม่มีประเด็นที่ต้องนำมาตรา ๓๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาพิจารณา แต่สำหรับรายที่ตกลงกันไม่ได้และเจ้าหน้าที่ไม่ได้เสนอราคาเด็ดขาดไปให้ ราษฎรผู้ถูกเวนคืนทราบจนกระทั่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับนั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามวิธีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๒๗^๕ เพื่อให้ผู้ที่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนสามารถคัดค้าน และมีกระบวนการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาค่าทดแทนที่เหมาะสมต่อไป กระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ในกรณีนี้จึงยังไม่เสร็จเด็ดขาด และเป็นกรณีที่ต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังกล่าวข้างต้น เมื่อในการดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯแล้ว^๗ และคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับ เงินค่าทดแทนที่กำหนดโดยคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงมีผลเป็นอันใช้ได้ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง แต่การดำเนินการต่อไปย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว การวางเงิน การใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่ง

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ และ ๓ ,ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ,ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ,ข้างต้น

อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนดังกล่าว การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา รวมทั้งการดำเนินการอื่นใด ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐^๔ ดังนั้น ตามปัญหาที่การทำเรื่องแห่งประเทศไทยหรือนี้ จึงเห็นว่า เงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดยังคงมีผลใช้ได้โดยผลของมาตรา ๓๖ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น บังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่เจ้าหน้าที่เพ่งมีหนังสือแจ้งให้ราษฎรผู้ถูกเวนคืนรายที่กระบวนการเวนคืนยังไม่เสร็จสิ้น มารับเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด ซึ่งระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานมากแล้ว ปัจจุบันราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น ค่าทดแทนที่คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดไว้เดิมอาจไม่เป็นธรรมแก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรผู้ถูกเวนคืนรายซึ่งเป็นปัญหาที่หาข้อนี้ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบล ทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

^๔ มาตรา ๒๘ เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ และ ณ ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นใช้บังคับสำหรับกรณีตามมาตรา ๑๕ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้วสำหรับกรณีตามมาตรา ๒๓ และให้นำมาตรา ๑๓ วรรคสี่และวรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีที่เมื่ออาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน

ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์เห็นว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น และเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ ได้กำหนดไปแล้วไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งแก้ไขจำนวนเงินทดแทนเสียใหม่ได้ และให้นำมาตรา ๑๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ข้างต้น

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ สั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าทดแทนเสียใหม่ได้ โดยนำมาตรา ๑๐ ทวิ^{๑๐} มาใช้บังคับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๔

^{๑๐} มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการแก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้วจะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

เรื่องเสรีที่ ๑๘๘/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเสียภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง
ในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ส่วนราชการโดยไม่มีค่าตอบแทน

สำนักงานเทศบาลตำบลอ้อมน้อย ได้มีหนังสือ ที่ สค ๕๒๒๐๖/๓๑๔ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ครุสภาจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรของครุสภา ซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๓ ตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร รวมเนื้อที่ประมาณ ๒๒ ไร่เศษ ให้แก่เทศบาลตำบลอ้อมน้อยโดยไม่มีค่าตอบแทน เพื่อนำไปพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ แต่เนื่องจากเทศบาลฯ ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวจะต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะร้อยละ ๓.๓ และโดยที่เทศบาลฯ จะต้องเป็นผู้ชำระภาษีแทนครุสภา สำนักงานเทศบาลตำบลอ้อมน้อยจึงได้หารือไปยังกรมสรรพากรว่า การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ส่วนราชการโดยไม่มีค่าตอบแทนต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะหรือไม่ หากต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะแล้ว ส่วนราชการจะขอยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะได้หรือไม่

กรมสรรพากรได้ตอบข้อหารือของสำนักงานเทศบาลตำบลอ้อมน้อยว่า กรณีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ เข้าลักษณะเป็นการ “ขาย” ตามมาตรา ๙๑/๑(๔) แห่งประมวลรัษฎากร และการขายอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๒ ที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ได้แก่การขายอสังหาริมทรัพย์ตามที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๓๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ ดังนั้น ในกรณีผู้โอนอสังหาริมทรัพย์ที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๔ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เทศบาลฯ โดยไม่มีค่าตอบแทนเข้าลักษณะเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๙๑/๒ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร ส่วนในกรณีผู้โอนเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลที่มีโชนิติบุคคลที่ไม่เข้า ลักษณะเป็นผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๔ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) แต่เข้าลักษณะเป็นผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๓๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ โอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เทศบาลฯโดยไม่มีค่าตอบแทน ไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๔ (๖) (ง) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

สำนักงานเทศบาลตำบลอ้อมน้อยพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินจัดสรรของครุสภาที่จะยกให้นั้น ไม่น่าจะเข้าลักษณะใด ๆ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๓๔๒)

พ.ศ. ๒๕๔๑ เพราะที่ดินจัดสรรของคุรุสภาได้จัดสรรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับ ซึ่งไม่ต้องขอรับอนุญาตทำการจัดสรร จึงไม่เข้าข่ายตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และที่ดินของคุรุสภาในส่วนที่จะยกให้เทศบาลก็ไม่ใช่ที่ดินที่แบ่งขาย หรือแบ่งแยกไว้เพื่อขายตามมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะเป็นที่ดินที่คุรุสภากันไว้เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยในที่ดิน และที่ดินส่วนที่คุรุสภาจะยกให้เทศบาลนั้นน่าจะเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๔ (๖) (ฉ) แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๓๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

สำนักงานเทศบาลตำบลอ้อมน้อยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของสำนักงานเทศบาลตำบลอ้อมน้อยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้นโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนเทศบาลตำบลอ้อมน้อยแล้ว ในเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คุรุสภาได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินบริเวณตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร เนื้อที่ ๔๖๖ ไร่ ๒ งาน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยขนาด ๔๐๐, ๒๐๐ และ ๑๐๐ ตารางวา รวมเป็นที่ดินจัดสรรทั้งสิ้น ๑,๐๒๒ แปลง และได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่สมาชิกคุรุสภาผู้ซื้อไปหมดแล้ว คงเหลือเพียงที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของคุรุสภาที่กันไว้เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยในที่ดินและที่ดินจัดสรรซึ่งสมาชิกคุรุสภาผู้ซื้อ ได้ยกให้คุรุสภาเพื่อทำเป็นถนน ซึ่งมีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น ๗๕ ไร่ ๗๒ ตารางวา ต่อมา คุรุสภาประสงค์ที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคุรุสภาบางส่วน เนื้อที่ประมาณ ๒๒ ไร่เศษ ซึ่งกันไว้สำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ แต่ปัจจุบันมีสภาพเป็นสระน้ำ ๒ สระ ให้แก่เทศบาลตำบลอ้อมน้อยโดยไม่มีคำตอบแทน เพื่อพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลอ้อมน้อย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะมีคำตอบแทนหรือไม่ ย่อมเป็นการ “ขาย” ตามมาตรา ๙๑/๑ (๔)^๑ และตามมาตรา ๙๑/๒ (๖)^๒ แห่งประมวลรัษฎากร การขาย

^๑ มาตรา ๙๑/๑ ในหมวดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) “ขาย” หมายความว่ารวมถึง สัญญาจะขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้ ให้เช่าซื้อหรือจำหน่ายจ่ายโอน ไม่ว่าจะมีประโยชน์ตอบแทนหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒

มาตรา ๙๑/๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙๑/๔ การประกอบกิจการดังต่อไปนี้ในราชอาณาจักรให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามบทบัญญัติในหมวดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

อสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไรในราชอาณาจักร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มาโดยวิธีใดก็ตาม เป็นกิจการที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ทั้งนี้ เฉพาะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปรากฏว่ามาตรา ๔^๓ แห่ง

(๖) การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มาโดยวิธีใดก็ตาม ทั้งนี้ เฉพาะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ให้การขายอสังหาริมทรัพย์เฉพาะที่ต้องจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังต่อไปนี้ เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไรที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามมาตรา ๙๑/๒ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร

(๑) การขายอสังหาริมทรัพย์ของผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

(๒) การขายห้องชุดของผู้ประกอบกิจการซึ่งเป็นผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๓) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อขาย รวมถึงการขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารดังกล่าว

(๔) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตาม (๑) (๒) หรือ (๓) เฉพาะกรณีที่มีการแบ่งขายหรือมีการแบ่งแยกไว้เพื่อขาย โดยได้จัดทำถนนหรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่น หรือให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีสิ่งดังกล่าว

(๕) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ขายมีไว้ในประกอบการกิจการเฉพาะของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗/๑ แห่งประมวลรัษฎากร

(๖) การขายอสังหาริมทรัพย์ไม่เข้าลักษณะตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ที่ได้กระทำภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น เว้นแต่

(ก) การขายหรือการถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ข) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยทางมรดก

(ค) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่อยู่อาศัยอันเป็นแหล่งสำคัญที่ผู้ขายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น

ในกรณีที่ที่ดินและอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตาม (ค) ได้มาไม่พร้อมกัน กำหนดเวลาห้าปีตามความใน (๖) ให้ถือตามระยะเวลาการได้มาซึ่งที่ดินหรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้มาภายหลัง

(ง) การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทนให้แก่บุตรชอบด้วยกฎหมายของตน แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม

(จ) การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมซึ่งเป็นทายาทโดยธรรม

(ฉ) การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลตามมาตรา ๒ แห่งประมวลรัษฎากรโดยไม่มีค่าตอบแทน

(ช) การแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์กับส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐบาลตามมาตรา ๒ แห่งประมวลรัษฎากร เฉพาะในกรณีที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลนั้นมิได้มีการจ่ายค่าตอบแทน เป็นอย่างอื่นนอกจากอสังหาริมทรัพย์ที่แลกเปลี่ยนนั้น

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๓๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดลักษณะการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางค้าหรือหากำไรที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๙๑/๒ (๖) ดังกล่าวไว้

ในเมื่อการจัดสรรที่ดินของครุสภากรณีนี้ เป็นการแบ่งแยกที่ดินแปลงใหญ่ ออกเป็นแปลงย่อยเพื่อการค้า โดยได้มีการกันที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสาธารณประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยในที่ดิน เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่แบ่งแยกและกันไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ กรณีย่อมเข้าข่ายเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ที่มีการแบ่งขายหรือมีการแบ่งแยกไว้เพื่อขาย โดยได้จัดทำถนนหรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่น หรือให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีสิ่งดังกล่าว ตามมาตรา ๔ (๔)^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๓๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จัดสรรของครุสภาให้แก่เทศบาลตำบลอ้อมน้อยโดยไม่มีค่าตอบแทน เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร ที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๙๑/๒^๕ แห่งประมวลรัษฎากร

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๔

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกเลิกภารกิจในโครงการจัดรูปที่ดินและการยกเลิก
สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๔/๓๐๑๑๖ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการประชุม คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๑ เพื่อพิจารณา ร่างพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดเลย เนื่องจาก ความเจริญเติบโตของชุมชนเมืองได้ขยายเข้าไปในเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งสองแห่ง จนทำให้ ไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตรอีกต่อไป คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติ (๑) ไม่ให้เพิก ถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดเลย เนื่องจาก พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ไม่มีบทบัญญัติให้เพิกถอนเขต โครงการจัดรูปที่ดิน และ (๒) ให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าควรใช้กฎหมายใดใน การเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. หากจะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะใช้ กฎหมายใดในการเพิกถอน

๒. มีขั้นตอนและวิธีการในการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการ จัดรูปที่ดินอย่างไร

๓. ผลทางกฎหมายของการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัด รูปที่ดินในกรณีต่อไปนี้เป็นอย่างไร

๓.๑ ที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้มาจากการก่อสร้างจัดรูป ที่ดิน เช่น คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา จะเป็นที่ดินของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ต่อไปหรือไม่ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องดำเนินการอย่างไร หากที่ดิน เหล่านี้ยังเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓.๒ จะดำเนินการอย่างไรกับที่ดินที่ยังไม่พ้นกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๔/๑๙๘๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการ จัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและโครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ดังนี้โครงการจัดรูปที่ดินจังหวัด ปทุมธานี

ราษฎรในตำบลบึงกาสาม อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ได้ร้องขอให้ทางราชการดำเนินการจัดรูปที่ดินของตนในขณะที่ยังไม่มีแผนงานจัดรูปที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินทุกรายยินยอมให้ทางราชการดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ทางราชการจะช่วยเหลือในด้านการสำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ สำรวจระดับดิน ออกแบบและจัดทำเอกสารรายละเอียดในการจ้างเหมาให้ ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินเป็นผู้ออกเองทั้งสิ้น มีรายละเอียดดังนี้

(๑) เนื้อที่ที่กำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินประมาณ ๓๓๙ ไร่

(๒) จำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด ๕ ราย

(๓) เจ้าของที่ดินทุกรายให้ความยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน และยินยอมเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเองทั้งสิ้น

(๔) ดำเนินการก่อสร้างในปี ๒๕๓๑โครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย

ราษฎรในท้องที่ตำบลน้ำกุ่ม หมู่ที่ ๔ ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ร้องขอให้ทางราชการดำเนินการจัดรูปที่ดินของตนในขณะที่ยังไม่มีแผนงานจัดรูปที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินทุกรายยินยอมให้ทางราชการดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ ทางราชการจะช่วยเหลือในด้านการสำรวจแปลงกรรมสิทธิ์ สำรวจระดับดิน ออกแบบและจัดทำเอกสารรายละเอียดในการจ้างเหมาให้ ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินเป็นผู้ออกเองทั้งสิ้น มีรายละเอียดดังนี้

(๑) เนื้อที่ที่กำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินประมาณ ๒๕๐ ไร่

(๒) จำนวนเจ้าของที่ดินทั้งหมด ๕๘ ราย

(๓) เจ้าของที่ดินทุกรายให้ความยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน และยินยอมเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเองทั้งสิ้น

(๔) ดำเนินการก่อสร้างในปี ๒๕๓๓

สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานี และโครงการจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้วเสร็จทุกขั้นตอน สิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่มีตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดำเนินการครบถ้วนแล้ว เช่น

- ที่ดินทุกแปลงพ้นกำหนดห้ามโอนตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว

- ไม่มีปัญหาการเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด เจ้าของที่ดินจึงไม่มีภาระต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินคืนให้แก่ทางราชการ

- ไม่มีการขยายเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งสองแห่ง เนื่องจากชุมชนเมืองได้ขยายเข้ามาในเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งสองแห่ง

อนึ่ง เนื่องจากสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๗.๑.๓/๓๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สรุปความได้ว่า ก.พ. มีมติให้ความเห็นชอบแผนปรับ

บทบาทภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการยุบเลิกสำนักงานจัดรูป ที่ดินจังหวัดปทุมธานีและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยได้ทันที แล้วแจ้งให้สำนักงาน ก.พ. ทราบ นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๗๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เรื่อง ให้ข้าราชการปฏิบัติราชการ ให้นายพิศวง สายสร้อย หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาเพิ่มเติม ดังนี้

๑. เนื่องจากมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้อำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ เพราะยังไม่มีอัตรากำลังที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ รวมทั้งยังไม่มีกรยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยเพื่อให้มีอัตราว่างที่จะเกลี้ยไปปฏิบัติงานที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ ดังนั้น จึงขอหารือว่าคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ให้นายพิศวง สายสร้อย หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ มีผลให้นายพิศวง สายสร้อย มีอำนาจปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

๒. เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการเกลี้ยอัตรากำลังของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ เพราะขณะนี้ทางราชการได้ก่อสร้างจัดรูปที่ดินในท้องที่ตำบลแสงพัน อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และกำลังจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน จึงขอหารือว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๔ โดยไม่ต้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเมือง อำเภอมืองเลย จังหวัดเลย ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลบึงกาสาม อำเภอนองเสือ จังหวัด

ปทุมธานี ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ สามารถกระทำได้อหรือไม่ หากสามารถกระทำได้จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีขั้นตอนและวิธีการอย่างไรนั้น เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๔^๑ ก็ตาม แต่รัฐย่อมสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การยกเลิกกฎหมายย่อมกระทำได้ด้วยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าหรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นเดียวกัน กล่าวคือ ด้วยการอาศัยอำนาจแห่งมาตรา ๒๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นเอง ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้กำหนดขึ้นไว้แล้ว ซึ่งเรื่องในทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เคยให้ความเห็นไว้ว่า โดยหลักการแล้วหากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของทางราชการ ก็น่าจะกระทำในลักษณะเดียวกันกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าว^๒

สำหรับกรณีตามปัญหาประเด็นที่หนึ่งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงจากหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๔/๑๙๘๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ว่า ไม่มีปัญหาใดๆ เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลบึงกาสาม อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ หรือการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ กล่าวคือ การดำเนินการจัดรูปที่ดินทั้งสองโครงการ ซึ่งเกิดขึ้นจากการร้องขอของกลุ่มเจ้าของที่ดินได้เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยเจ้าของที่ดินทุกรายยินยอมให้ทางราชการดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ และเจ้าของที่ดินทุกรายได้ร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด จึงไม่มีปัญหาการเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน และที่ดินทุกแปลงได้พ้นกำหนดเวลาห้ามโอนตามมาตรา ๔๔^๓ แล้วด้วย ดังนั้น เมื่อ

^๑ มาตรา ๒๔ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้มีแผนที่แสดงเขตโครงการจัดรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

^๒ บันทึก เรื่อง ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง (การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สร. ๐๖๐๑/๖๓๕ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๔๔ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการ

ไม่มีปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งสองโครงการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐย่อมสามารถพิจารณาดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเสียได้ ด้วยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔^๔ ตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกเลิกหรือเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยมีขั้นตอนและวิธีการเช่นเดียวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน กล่าวคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกหรือเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินสำหรับท้องที่ที่ต้องการไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการและดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินขึ้น ในท้องที่จังหวัดหนึ่งจังหวัดใด ก่อให้เกิดผลตามมาได้หลายประการ เช่น (ก) การรอนสิทธิของเอกชนบางประการเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๔^๕ มาตรา ๓๕^๖ มาตรา ๓๖^๗

ตกทอดโดยทางมรดก หรือการโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๒๔ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด แล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้รับจ้าง ผู้ซื้อฝากหรือผู้ยึดถือ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิเกี่ยวกับ ที่ดินนั้นให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ณ สถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด

^๖ มาตรา ๓๕ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าที่ดินเดิมแปลงใดได้จ้างไว้ก่อนมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๔ ผู้รับจ้างจะดำเนินการบังคับจ้างไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประนีประนอมเพื่อหาทางให้เจ้าของที่ดินได้ไถ่ถอนจ้างหรือหาทางให้คู่สัญญาตกลงกันแก้ไขเปลี่ยนแปลงจ้าง เป็นที่ดินแปลงใหม่ที่เจ้าของที่ดินผู้จ้างได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

ถ้าเจ้าของที่ดินไม่สามารถไถ่ถอนจ้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงจ้างตามวรรคหนึ่งได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจดำเนินการไถ่ถอนจ้างได้ โดยให้ถือว่าผู้ไถ่ถอนจ้างเป็นผู้รับช่วงสิทธิจ้างหรือเป็นผู้รับจ้างใหม่ในที่ดินแปลงใหม่ที่ผู้จ้างได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

ในกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันแก้ไขเปลี่ยนแปลงจ้างเป็นที่ดินแปลงใหม่ตามวรรคหนึ่ง การจดทะเบียนไถ่ถอนจ้างและการจ้างใหม่ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนจ้างตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔๔^๙ และมาตรา ๔๕^๙ (ข) การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๔๓^{๑๐} (ค) การโอนที่ดินและทรัพย์สินเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๒๓^{๑๑}

^๙ มาตรา ๓๖ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าที่ดินเดิมแปลงใดได้ขายฝากไว้ก่อนมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ และผู้ขายฝากหรือบุคคลซึ่งระบุไว้ในมาตรา ๔๙๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้นอยู่ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ดำเนินการประเมินราคาเพื่อหาทางให้ผู้มีสิทธิไถ่ทรัพย์สินจัดการไถ่ ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้น หรือให้ผู้มีสิทธิไถ่ทรัพย์สินแสดงเจตนาสละสิทธิไถ่ทรัพย์สินเป็นหนังสือไว้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิไถ่ทรัพย์สินไม่ยอมสละสิทธิไถ่ทรัพย์สินและไม่สามารถไถ่ทรัพย์สินนั้นได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้น และให้ถือว่าผู้ไถ่ทรัพย์สินนั้นเป็นผู้รับช่วงสิทธิของผู้ซื้อในการขายฝาก หรือเป็นผู้ซื้อในการขายฝากที่ดินแปลงใหม่จากผู้ขายได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๔๕ ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม หรือทำการปลูกสร้างสิ่งใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินนั้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอน ทำให้คืนสู่สภาพเดิม หรืองดเว้นการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรื้อถอน หรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมโดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำให้คืนสู่สภาพเดิมนั้นด้วย

^{๑๐} มาตรา ๔๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว

(๑) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน นั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูป ที่ดิน

ถ้าที่ดินที่ได้ถอนสภาพตาม (๑) วรรคหนึ่งเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้ที่ดินตอนนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ถ้าไม่อาจจัดที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไปได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นให้แทน

เมื่อได้จัดให้ที่ดินตอนใดคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือการจัดที่ดินแปลงอื่นให้เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแทนตามวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่สังเขปแสดงขอบเขตของที่ดินตอนนั้นแนบท้ายประกาศด้วย

มาตรา ๓๒^{๑๒} และมาตรา ๔๓ (ง) การจัดรูปแปลงที่ดินและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๐^{๑๓} (๓) มาตรา ๓๗^{๑๔} มาตรา ๓๘^{๑๕} มาตรา ๔๑^{๑๖} และมาตรา ๔๓ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่าง

(๒) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือ ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

^{๑๑} มาตรา ๒๓ บรรดาที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาโดยประการใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะ และให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชนได้

คุณสมบัติของเอกชนผู้มีสิทธิขอรับโอน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับโอน และการโอนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒} มาตรา ๓๒ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน หรือไม่มาติดต่อแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมตามมาตรา ๑๔ (๑) หรือมาตรา ๒๗ หรือเจ้าของที่ดินมิได้ใช้ที่ดินนั้นประกอบกิจการใดๆ ด้วยตนเอง หรือให้ผู้อื่นเช่าที่ดินหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้

ถ้าเจ้าของที่ดินตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายที่ดินหรือเสนอขายในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินตามมาตรา ๑๔ (๒) ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้น ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้น โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๓} มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ดำเนินการในเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น และจัดแบ่งแยกชั้นของที่ดินตามมูลค่าของที่ดิน

(๒) กำหนดโครงการรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน การกำหนดแหล่งที่อยู่อาศัยและกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๓) กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม และผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน

(๔) กระทำกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

^{๑๔} มาตรา ๓๗ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณูปโภคอย่างอื่นเพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินที่ใช้ตามวรรคหนึ่งคิดเป็นมูลค่าเท่าใดให้คำนวณหักออกจากมูลค่าประเมินของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลง ตามส่วนของมูลค่าประเมินก่อนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๐ (๓) ไม่ว่าที่ดินที่ใช้ไปนั้นจะมาจากที่ดินแปลงใด

มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินแต่ละแปลงเมื่อคำนวณหักแล้วตามวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นมูลค่าสุทธิของที่ดินเพื่อกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๘

ยิ่ง การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินและการโอนที่ดินและทรัพย์สินเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินและทรัพย์สินตกเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั้น ความยุ่งยากจะอยู่ที่การจัดรูปแปลงที่ดินและการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ยังไม่เสร็จสิ้น กล่าวคือ อาจมีเจ้าของที่ดินบางรายต้องเสียที่ดินไปเพื่อการจัดสร้างระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอย่างอื่น เพื่อให้เจ้าของที่ดินทุกแปลงได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๓๗^{๑๖} โดยยังไม่ได้รับค่าตอบแทนซึ่งจะทยอยจ่ายเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ และยังมีปัญหาความรับผิดชอบในเงินที่ได้ใช้จ่ายไปในการดำเนินการจัดรูปที่ดินอีกด้วย เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเมื่อจะดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดิน นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในการพิจารณาโครงการจัดรูปที่ดินแต่ละโครงการ ย่อมส่งผลให้ปัญหาเหล่านี้แตกต่างกันไปด้วย

^{๑๕} มาตรา ๓๘ ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๐ (๓) ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิม หรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้ และให้ที่ดินที่ได้รับใหม่นั้นมีมูลค่าใกล้เคียงกับมูลค่าสุทธิของที่ดินเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้ ในการนี้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดนัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

เมื่อมีการตกลงในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดปิดประกาศแผนผังที่ดินแปลงใหม่พร้อมด้วยรายชื่อเจ้าของที่ดินไว้ ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ทำการเขต ที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล แล้วแต่กรณี และที่ชุมนุมชนในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

การตกลงแลกเปลี่ยนที่ดินกันอาจกระทำได้ โดยให้เจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้องแจ้งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ดำเนินการแลกเปลี่ยนที่ดินกันได้

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่สามารถจะทำความเข้าใจที่ดินกันหรือในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่อนุมัติให้แลกเปลี่ยน เจ้าของที่ดินมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านและยื่นอุทธรณ์ โดยให้นำความในมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้เป็นที่สุด

^{๑๖} มาตรา ๔๑ เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ (๓) แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การออกหนังสือที่แสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

เมื่อได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมให้เป็นอันยกเลิก

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง การยกเลิกหรือเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามปัญหาประเด็นที่หนึ่ง มีผลให้ที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้มาจากการก่อสร้างจัดรูปที่ดิน เช่น คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ยังคงเป็นที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไปหรือไม่ อย่างไร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป หากที่ดินเหล่านี้ยังเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะในหลายกรณี เช่น มาตรา ๒๑^{๘๘} (๑) บัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจัดให้ได้มา ซื้อมา เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือรับโอนด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน มาตรา ๓๒^{๘๙} บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน เพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ มาตรา ๔๓ (๑)^{๙๐} บัญญัติให้การใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน และมาตรา ๔๓ (๒) บัญญัติให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีสภาพเป็นที่แปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ตกเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน นอกจากนั้น มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^{๙๑} บัญญัติให้ที่ดินที่ได้มาด้วยประการใดๆ หรือได้มาด้วยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะและยังบัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินที่กระทรวง

^{๘๘} มาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจ

(๑) มีทรัพย์สินต่างๆ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จัดให้ได้มา ซื้อมา เช่า เช่าซื้อ กู้ยืม จัดสรร จำหน่าย จำนอง จำน่า ทำการแลกเปลี่ยน รับโอน รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น

(๒) ให้กู้ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้สินเชื่อ รับจำนอง รับจำนำ โอน โอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดินหรือทรัพย์สินอื่น

^{๘๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

เกษตรและสหกรณ์ได้มาดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๘^{๒๒} มาตรา ๘ ทวิ^{๒๓} และมาตรา ๘ ตริ^{๒๔} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังปรากฏเหตุผลในหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๒/๕๖๘๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ซึ่ง

^{๒๒} มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

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

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^{๒๓} มาตรา ๘ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

^{๒๔} มาตรา ๘ ตริ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ที่ดินซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรดาที่ดินซึ่งได้ก่อสร้างเป็นคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในระหว่างเจ้าของที่ดิน หรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทุกแปลงในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องดูแลรักษาต่อไป แม้ว่าจะได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นแล้วก็ตาม ทั้งนี้ มาตรา ๔๗^{๒๕} บัญญัติให้เจ้าของที่ดิน ผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

ประเด็นที่สาม เมื่อยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามปัญหาประเด็นที่หนึ่งแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไรกับที่ดินที่ยังไม่พ้นกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๔๔^{๒๖} นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๔^{๒๗} บัญญัติว่าการจัดรูปที่ดินเป็นการที่รัฐดำเนินการ

^{๒๕} มาตรา ๔๗ ให้บรรดาเจ้าของที่ดินหรือผู้ได้รับสิทธิในที่ดินหรือสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๒๗} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผน การผลิตและการจำหน่ายผลผลิต การเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

“คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด” หมายความว่า ความรวมถึงคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

นี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

พัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต ด้วยการรวบรวมที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมหลายๆ แปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่ ในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน รัฐจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ จัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ปรับระดับพื้นที่ดิน บำรุงดิน วางแผนการผลิตและจำหน่ายผลผลิตการเกษตร รวมทั้งแลกเปลี่ยน โอน รับโอนสิทธิ ให้เช่าซื้อที่ดิน และจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัยอีกด้วย ซึ่งในการดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้น มาตรา ๑๔ (๑)^{๒๘} หรือมาตรา ๒๗^{๒๙} บัญญัติให้มีการสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินก่อนเสมอ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ได้รับประโยชน์จากโครงการและสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินมิได้มีผลให้กรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองในที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิมให้ตกมาเป็นของรัฐ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินยังคง เป็นของเจ้าของที่ดินเดิม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เพียงแต่รอนสิทธิหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองใน ที่ดินของเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นๆ เท่านั้น เช่น ถูกคำนวณหักมูลค่าในการจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่น ตามมาตรา ๓๗^{๓๐} ถูกกำหนดเปลี่ยนแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๘^{๓๑} ถูกห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่นเป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๔^{๓๒} ถูกห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างใดๆ หรือทำการใดๆ แก่ที่ดินอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๕^{๓๓} เพิกถอนไป บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่รอนสิทธิหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้

^{๒๘} มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินที่เห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูป ที่ดิน และสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกแสดง ความยินยอมหรือไม่ยินยอมไว้เป็นหลักฐาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๙} มาตรา ๒๗ ในกรณีที่ยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๔ ใช้บังคับ

ในจังหวัดใด เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน

^{๓๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๓๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

^{๓๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน มีผลใช้บังคับได้ต่อไปหรือไม่ นั้น สามารถแยกพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินออกได้เป็นสองส่วน คือ

๑. บทบัญญัติที่ต้องคำนึงถึงความมีอยู่ของ “เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” เป็นสำคัญ ซึ่งใช้บังคับได้เฉพาะเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินยังมีผลใช้บังคับอยู่เท่านั้น เช่น การห้ามผู้รับจ้างของบังคับจ้างที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๕^{๓๔} การใช้อำนาจของรัฐมนตรีไถ่ที่ดินที่ขายฝากตามมาตรา ๓๖^{๓๕} การห้ามกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๗ ทวิ^{๓๖} เป็นต้น

๒. บทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับได้ต่อเนื่องไป แม้จะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินไปแล้ว เช่น การห้ามโอนที่ดินที่ได้รับภายใน ๕ ปีตามมาตรา ๔๔^{๓๗} และการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ค้างชำระเป็นบุริมสิทธิตามมาตรา ๕๐^{๓๘} เป็นต้น

สำหรับการห้ามโอนที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี ตามปัญหานี้ บทบัญญัติที่ห้ามโอนที่ดินคำนึงถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ มิได้ผูกพันอยู่กับเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยสามารถพิจารณาได้จากการที่กฎหมายมิได้ให้ความสำคัญด้วยการขึ้นต้นประโยคว่า “ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน” ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เมื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แล้ว ก็จะมีการประทับข้อความห้ามโอนไว้ในเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นเอง เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินและบุคคลภายนอก ซึ่งจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำนิติกรรมที่ดินแปลงนั้นสามารถทราบได้ โดยไม่ต้องไปตรวจสอบพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

^{๓๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๓๖} มาตรา ๔๗ ทวิ ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ปลอมสัต์ใดๆ หรือเทหรือทิ้งสิ่งใดๆ หรือปลูกพืชพันธุ์ใดๆ ลงบนคันหรือในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่งานจัดรูปที่ดิน

(๒) ปิดกั้น สร้างทำนบ หรือปลูกสร้างสิ่งใดๆ ลงในคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น หรือ

(๓) ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ประตูกักน้ำ ทำนบ เขื่อน หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการบังคับน้ำหรือระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดสร้างขึ้น

^{๓๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๓๘} มาตรา ๕๐ ถ้าที่ดินแปลงใดในเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้โอนสิทธิครอบครองไปยังบุคคลใด ตามมาตรา ๔๔ ผู้รับโอนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๖ และค่าซ่อมแซมและบำรุงรักษาตามมาตรา ๔๗ แทนผู้โอนต่อไปจนครบและให้ถือว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นบุริมสิทธิที่ได้จัด ทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

ก่อนว่ายังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ ดังนั้น แม้ว่าจะมีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว บทบัญญัติที่ห้ามโอนที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปีนับแต่ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินจึงยังสามารถใช้บังคับต่อไปได้

ประเด็นที่สี่ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้นายพิศวง สายสร้อย หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ มีผลให้นายพิศวง สายสร้อย มีอำนาจปฏิบัติงานตามที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติไว้เฉพาะว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๙^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจากข้าราชการในสังกัด เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย รวมทั้งให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด แต่คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๗๓/๒๕๔๒ เรื่อง ให้ข้าราชการไปปฏิบัติราชการ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้นายพิศวง สายสร้อย หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ มิใช่คำสั่งแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๑๙ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงไม่มีผลให้นายพิศวง สายสร้อย มีอำนาจปฏิบัติงานตามที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้เฉพาะว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)^{๔๐} เคยให้ความเห็นไว้ว่า ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง ก.พ. กำหนดโดยให้มีชื่อตำแหน่งในการบริหารงานว่าหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด และมีชื่อตำแหน่งในสายงานว่าเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ถึง ๗ สังกัดอยู่ในสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า กองและเป็นราชการบริหารส่วนกลางในสำนักงาน

^{๓๙} มาตรา ๑๙ ให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตาม ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด มอบหมาย และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

^{๔๐} บันทึก เรื่อง อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการในตำแหน่งและผู้ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๒ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา ๕ ก. (๑๐)^{๔๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจึงมีตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑^{๔๒} วรรคสอง และไม่อาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗^{๔๓} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือมี แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อย่างไรก็ตาม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควร รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๘^{๔๔} วรรคหนึ่ง แห่ง

^{๔๑} มาตรา ๕ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

(ก) กองกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๒} มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงอาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

^{๔๓} มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้ความความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

^{๔๔} มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มิกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ ซึ่งมาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติให้
 ผู้รักษาการในตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น กล่าวคือ ตำแหน่งที่
 รักษาการมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ผู้รักษาการในตำแหน่งนั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้น และถ้า
 มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือ
 คำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งผู้ให้ดำรงตำแหน่ง นั้นเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่ในระหว่าง
 ที่รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี ซึ่งรวมถึงอำนาจปฏิบัติงานตามที่พระราชบัญญัติจัดรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติไว้เฉพาะว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูป
 ที่ดินจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้นายพิศวง
 สายสร้อย หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้า
 สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ตาม ปัญหา^{๔๕} มิใช่คำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง
 หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดิน จังหวัดตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 ดังกล่าว มิใช่คำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัด
 รูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้
 เนื่องจากปรากฏจากคำชี้แจงของสำนักงาน ก.พ. ว่า ก.พ. ยังมิได้กำหนดตำแหน่งดังกล่าวขึ้น
 แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายให้นายพิศวง สายสร้อย
 หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ไปบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจัดรูป
 ที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ตามนัยมาตรา ๔๓^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
 ๒๕๓๕ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวจึงไม่มีผลให้นายพิศวง
 สายสร้อย มีอำนาจปฏิบัติงานตามที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗
 กำหนดไว้เฉพาะว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา ๑๗ แห่ง
 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ นายพิศวง สายสร้อย มีเพียงอำนาจ
 หน้าที่ปฏิบัติราชการในฐานะข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๖ หรือระดับ ๗ ตามที่กำหนดไว้
 สำหรับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

ประเด็นที่ห้า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตร
 และสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ตาม
 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๔
 โดยไม่ต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย
 จังหวัดเลย ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๗^{๔๖}

^{๔๕} มาตรา ๔๓ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งใด
 บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานใดในฐานะใด ให้เป็นไปตามที่ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุ
 ตามมาตรา ๕๒ มอบหมายโดยทำเป็นหนังสือ

^{๔๖} มาตรา ๑๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๔
 ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้น

แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในท้องที่ ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ทั้งนี้ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด มีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมาตรา ๖ ก. (๑๐)^{๔๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการได้อยู่แล้ว สำหรับความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในจังหวัดใด เป็นการเฉพาะหรือไม่นั้น มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาเป็นแห่งๆ ไป ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งจึงไม่มีผลผูกพันให้ต้องจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดิน จังหวัดขึ้นในจังหวัดนั้นๆ เสมอไป กล่าวคือ แม้ว่าจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งแล้ว แต่รัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในจังหวัดดังกล่าว ย่อมเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีที่จะไม่จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในจังหวัดนั้นก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ในจังหวัดใดไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป รัฐมนตรีก็ย่อมมีอำนาจที่จะยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้นๆ เสียได้เช่นกัน เพราะรัฐมนตรีย่อมสามารถอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติที่ให้อำนาจจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อยกเลิกประกาศจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ที่ได้

โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในกรณีที่ได้กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินกลุ่มที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป รวมอยู่ในเขตโครงการเดียวกัน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะมอบหมายให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินตลอดเขตโครงการนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในจังหวัดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ กิ่งอำเภอท้องที่ในจังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๘ ด้วย

^{๔๗} มาตรา ๖ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่

ได้รับมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

ออกไปแล้วได้ด้วยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าการยกเลิกกฎหมายย่อมกระทำได้ด้วยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า หรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นเดียวกัน ดังนั้น รัฐมนตรีจึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกประกาศเพื่อยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยเสียได้ โดยไม่ต้องยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ และรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ปทุมธานีหรือสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดอื่นได้ โดยไม่ต้องยกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินใน ท้องที่จังหวัดนั้นๆ ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเช่นเดียวกัน

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์
ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗/๑๘.๑/๓๘๓๒ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดสุรินทร์แจ้งกระทรวงมหาดไทยว่า นายสุเทพ เหมือนวาจา และนายไพบูลย์ เหมือนวาจา ได้ขออนุญาตใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อทำเหมืองแร่ "ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ป่าเหมาะจะกริยน ป่าเปลี่ยน และป่าปวงตึก" หมู่ที่ ๒ ตำบลประทัดบุ อำเภอบำเหน็จ จังหวัดสุรินทร์ และได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินดังกล่าว รวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติ กรณีนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง กรมการปกครอง (ตอบข้อหารือจังหวัดสุรินทร์) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ กำหนดให้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ มิได้ครอบคลุมถึงอำนาจในการอนุญาต และการขอใช้ที่ดินดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกครั้ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๗ (๒) นายอำเภอเป็นเพียงผู้พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องการขอใช้และเสนอให้กระทรวงมหาดไทยอนุมัติ

ฝ่ายที่สอง กรมที่ดินเห็นว่า อำนาจของนายอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ ย่อมรวมไปถึงอำนาจที่จะอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวด้วย และการที่นายอำเภอจะอนุญาตได้ ต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๓๗๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๒๐๘ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๒ และข้อ ๗ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อน กล่าวคือ การพิจารณาจะต้องเสนอเรื่องจากอำเภอ จังหวัด ผ่านกรมที่ดิน โดยกรมที่ดินเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องพิจารณาเสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจในการอนุญาตดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอหารือปัญหา

ดังกล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ รวมถึงอำนาจในการอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินดังกล่าวด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินทำเลทุ่งเลี้ยงสัตว์ป่าเสมาะเกเรียน ป่าเป็ลียน และป่าปวงตึก นั้น เป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งทางราชการได้ขึ้นทะเบียนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๔๖๘ และทางปฏิบัติในการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ กระทรวงมหาดไทยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๓๗๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๒๐๘ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๒ และข้อ ๗ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ มาโดยตลอด กล่าวคือ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน แต่หลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๗ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ใช้บังคับ กรมที่ดินเห็นว่ากรณีการขอประทานบัตรทำเหมืองนี้เป็นกรณีพิเศษต่างจากทางปฏิบัติโดยทั่วไป เนื่องจากระเบียบกรมทรัพยากรธรณี ว่าด้วยการดำเนินการคำขอประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดให้ผู้ขอประทานบัตรต้องแนบหนังสืออนุญาตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่จะทำเหมืองทับพื้นที่ซึ่งอยู่ในความดูแลของส่วนราชการอื่น ดังนี้ เมื่อ นายอำเภอเป็นผู้ดูแลก็ควรมีอำนาจในการอนุญาตด้วย โดยทางอำเภอต้องเสนอเรื่องผ่านมาทางจังหวัด ผ่านกรมที่ดิน โดยกรมที่ดินเป็นเจ้าของเรื่องเสนอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วจึงส่งเรื่องย้อนกลับไปที่ นายอำเภออนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ได้เคยวางแนวทางเกี่ยวกับการใช้และจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ ในเรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๔๙๒^๑ ว่า การนำบางส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ เป็นการชั่วคราวตามสมควรแก่สภาพของทรัพยากรนั้นย่อมสามารถกระทำได้ แต่ต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ส่วนผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจเข้าจัดการ ต้องแล้วแต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ภายหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็ยังคงยึดถือกันต่อมาดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่

^๑ บันทึก เรื่อง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น. ๙๖๐/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๙๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๕/๒๕๐๓^๒ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ที่ประชุมใหญ่) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔^๓ โดยแต่เดิมก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๑๗^๔ มาตรา ๑๑๘^๕ และมาตรา ๑๒๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้เป็นอำนาจของกรมการอำเภอที่จะตรวจตรารักษามีให้ผู้ใดเอาไปเป็นประโยชน์ของตน ส่วนการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดังกล่าว นั้น ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใดไว้ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๑๓๒^๗ แห่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอมาใช้บังคับ ซึ่งต่อมา มาตรา ๖๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ

^๒ บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับที่ชายตลิ่ง (กรณีที่ดินตำบลบางน้ำโพ อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๓๐๕๐/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๐๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว) ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๖๔๕ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๑๑๗ ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่ง ให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปิดน้ำฉะนั้น

^๕ มาตรา ๑๑๘ กรมการอำเภอมีหน้าที่จะต้องตรวจตรา และจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขาย ให้ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นได้ทุกฤดูกาล การอันนี้ถ้าจะต้องทำการซ่อมแซม หรือแก้ไขความขัดข้อง ให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างว่ามาแล้ว

^๖ มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไป เป็นอาณานิคมประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^๗ มาตรา ๑๓๒ หน้าที่ของกรมการอำเภอนอกจากที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นี้ ยังต้องทำตามความซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายอย่างอื่น ๆ อันกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ แม้พระราชกำหนดกฎหมายใดมิได้ระบุไว้ในพระราชกำหนดกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็นหน้าที่ของผู้ใด ก็ให้พึงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

^๘ มาตรา ๖๕ นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

นายอำเภอเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่อาจตีความให้อำนาจของกรรมการอำเภอในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๑๗^๙ และมาตรา ๑๒๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งปัจจุบันได้โอนไปเป็นอำนาจของนายอำเภอโดยผลของมาตรา ๖๒ วรรคสาม^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมถึงอำนาจในการอนุญาตด้วยได้ แต่กรรมการอำเภอในฐานะที่เป็นผู้ดูแลอยู่ใกล้ชิดพื้นที่สามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยผลของมาตรา ๑๓๒^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

ต่อมา เมื่อการปกครองมีความซับซ้อนมากขึ้น อำนาจหน้าที่หลายกรณีได้กลายเป็นของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งบางฉบับก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการดูแลรักษา การอนุญาตให้ใช้ รวมทั้งผู้ดูแลหรือผู้อนุญาตไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อปัจจุบัน การให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้มีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วในมาตรา ๙^{๑๓} และมาตรา ๑๒^{๑๔} ฉะนั้น ถ้ามิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ส่วนกรณีใดอนุญาตได้ และผู้ใดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตนั้น ขึ้นอยู่กับระดับ

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ,ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖ ,ข้างต้น

^{๑๑} มาตรา ๖๒

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ ,ข้างต้น

^{๑๓} มาตรา ๙ ภายใต้อำนาจกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^{๑๔} มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

ความสำคัญของเรื่องที่จะอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ ภายใต้ข้อจำกัดว่าการให้เอกชนใช้ประโยชน์นั้นต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการให้ใช้ในระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้ เพื่อรักษาวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันมิให้เสียหายหรือถูกระทบกระเทือนเกินควร โดยมาตรา ๑๒^{๑๕} มุ่งใช้กับกรณีให้สัมปทาน และให้ใช้ในระยะเวลายาวนานจำกัด ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญ ผู้มีอำนาจในการอนุญาตเป็นระดับรัฐมนตรีโดยการอนุญาตต้องเป็นไปตามกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนมาตรา ๙^{๑๖} ความเหมาะสม และไม่เป็นการสะดวกในการบริหาร จึงบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างที่จะอนุญาต โดยให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการอนุญาตตามมาตรา ๙ ได้ตามความเหมาะสมของเรื่อง ตามลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ในสายงานได้ ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกคำสั่ง^{๑๗} แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙ และวางระเบียบ^{๑๘} เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว โดยการอนุญาตตามมาตรา ๙ ดังกล่าวนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่จะออกตามมาตรา ๑๒ ด้วย ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔^{๑๙}

สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยนี้ เป็นกรณีที่เอกชนประสงค์จะขอใช้ที่ทำเลทุ่งเลี้ยงสัตว์ป่าเสมาะเกเรียน ป่าเปลี่ยน และป่าปวงตึกที่ทางราชการขึ้นทะเบียนไว้เพื่อประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์ อันเข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่อาจมีผลกระทบกับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะพิจารณาอนุญาตให้ใช้ได้ในระยะเวลายาวนานจำกัด ทั้งนี้

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๗} คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘

^{๑๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๓

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๒๐} มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่
ดังกล่าวจึงต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน เพื่อจะได้มีสิทธิทำ
เหมืองตามมาตรา ๕๐^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ต่อไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๔

^{๒๑} มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมิใช่ที่ว่าง หรือมีที่อันมิใช่ที่ว่างรวมอยู่ใน
เขต ผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้น
ได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นมาแสดงว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำ
เหมืองได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

เรื่องเสรีจที่ ๒๘๗/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้าม แปลง สฎ.๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา)
อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๐๔๒๗๔ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับข้อหารือจากกรมป่าไม้ กรณีที่ราชพัสดุแปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นที่ดินที่มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๔/๔๕๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๕๙ ให้กระทรวงเกษตรธิการสงวนที่บ่อถ่านศิลาไว้เป็นที่หลวงพิเศษ กรมธนารักษ์และกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์ เห็นว่า แม้จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดบริเวณที่สงวนบ่อถ่านศิลาให้เป็นที่ดินหวงห้ามทับซ้อนที่ดินที่ได้มีพระบรมราชโองการดังกล่าว ก็หาไม่ผลกระทบต่อความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินแปลงนี้ไม่ จึงถือว่าที่ดินแปลงนี้คงเป็นที่ดินหวงห้ามไว้เป็นที่หลวงพิเศษตลอดมาและเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. กรมป่าไม้ เห็นว่า เรื่องที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ได้พิจารณาแล้ว สรุปความเห็นได้ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการตาม กฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป และกรมป่าไม้เห็นว่าส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่ได้หวงห้ามไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็น “ป่า” ตามความหมายในมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงกำหนด “ป่า” ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่พื้นที่บริเวณที่ดินหวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ส่วนใดจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร นั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

ว่าพื้นที่หวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ดังกล่าวบริเวณใดยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์หรือได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกรมธนารักษ์และกรมป่าไม้ในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว จะเป็นปัญหาทางปฏิบัติในกรณีที่ได้มีการอนุญาตให้เอกชนใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ที่ได้ประกาศทับซ้อนบริเวณบ่อถ่านศิลา) ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดการอนุญาตดังกล่าวแล้ว บรรดาเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะต้องยื่นคำขอเช่าที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องต่างๆ อีก เช่น ฐานความผิดในการจับกุมดำเนินคดีการอนุญาตให้ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ฯลฯ ดังนั้นเพื่อความถูกต้องและไม่เป็นปัญหาทางปฏิบัติในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงใคร่ขอหารือดังนี้

๑. ที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งการสงวนหวงห้ามอาจจะทำได้โดยมีพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ จะมีผลทำให้ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งแปลงทันทีที่มีการสงวนหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

๒. การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งพิจารณาเรื่องหารือเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ เป็นการพิจารณาเฉพาะเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ใช้ในทางราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้หรือไม่ อย่างไร หรือเป็นการพิจารณาवलัทธิเกณฑ์ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการพิจารณาที่ราชพัสดุโดยทั่ว ๆ ไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ ได้พิจารณาข้อหารือนี้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) กระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) กระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพย์สินทางพาณิชย์) และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้ให้ความหมายของที่ดิน

^๑ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นมาแล้วในข้อหารือของส่วนราชการต่างๆ หลายเรื่อง ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในข้อหารือเหล่านั้นมีแนวทางเดียวกันมาโดยตลอดว่า ที่ดินที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป^๒ - ^๓

สำหรับข้อหารือนี้ มีข้อเท็จจริงว่า ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๕๙ ให้กระทรวงเกษตรธิการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษ ซึ่งในปีเดียวกันนั้น ได้มีบันทึกของอุปราชย์ปักข์ได้ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๕๙ รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว โดยอ้างสารตราพระพิรุณทร ที่ ๕/๔๖๘ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๕๙ ซึ่งสั่งห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปตรวจหาแร่ในที่ดินที่ได้สงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษตามพระบรมราชโองการ จึงเห็นได้ว่าการมีพระบรมราชโองการสงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลานี้ ได้มีการพบความเป็นไปได้ของที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาคำว่า“ที่หลวงพิเศษ” ตามพระบรมราชโองการฉบับนี้จึงมีลักษณะพิเศษต่างกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ นั้นมีข้อจำกัดโดยสภาพทางธรรมชาติ เนื่องจากแร่อยู่ใต้ดิน การสำรวจว่าที่ดินบริเวณหนึ่งๆ มีศักยภาพทางแร่อยู่มากน้อยหรือไม่ เพียงใด ไม่อาจดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการต้องกำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ต้องการใช้เพื่อการเหมืองแร่ไว้ก่อน แม้จะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการใช้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาเพื่อการสำรวจศักยภาพทางแร่

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ดินราชพัสดุ

^๒ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

^๓ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

ครอบคลุมทั่วบริเวณที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ ก็ไม่ทำให้ที่ดินบริเวณปอถ่านศิลา ส่วนที่ยังไม่ได้มีการสำรวจมีสถานะเป็นที่หวงห้ามที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น “ที่หลวงพิเศษ” ตามพระบรมราชโองการดังกล่าว จึงมีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กล่าวคือ เป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวได้มีการสำรวจขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยหวงห้ามที่ดินบริเวณปอถ่านศิลา ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอพระแสง และกิ่งอำเภอเคียนซา อำเภอบ้านนาสารไว้ เนื้อที่ที่ประกาศหวงห้ามประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้เป็นเนื้อที่ที่อยู่ในเขตกิ่งอำเภอเคียนซาประมาณ ๓๓๖,๘๖๖ ไร่ วัตถุประสงค์ของการหวงห้ามเพื่อสงวนถ่านหิน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ทำการขุดถ่านหินไปบ้างแล้วในบริเวณที่ดินที่อยู่ใน ตำบลพ่วงพรมคร แต่ได้หยุดไป และต่อมาในปี ๒๕๘๒ รัฐบาลได้ทำการสำรวจอีก แต่ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการขุดถ่านหิน จนกระทั่งในปี ๒๕๘๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๘๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ของรัฐ ซึ่งปรากฏเหตุผลของการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า เป็นการหวงห้ามที่ดินต่อการหวงห้ามตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ จึงต้องถือว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ทั่วบริเวณ ที่ดินที่รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษด้วย และแม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นแม่บทของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ แล้วก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่โดยผลของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังจากการชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเอกสารหลักฐานประกอบคำชี้แจงดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ทางราชการได้ทำการสำรวจแหล่งถ่านหินลิกไนต์ในบริเวณที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๘๕ อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ มีการสำรวจในปี ๒๕๑๔ ปี ๒๕๒๕ และปี ๒๕๓๑ โดยกรมทรัพยากรธรณี นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า ในการเข้าใช้พื้นที่ในบริเวณที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๘๕ เพื่อเป็นที่ตั้งอาคารสถานที่ราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนราชการต่างๆ ได้ขออนุญาตต่อกระทรวงการคลังในการเข้าใช้พื้นที่ในบริเวณที่ได้หวงห้ามไว้ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๘๕ รวมทั้งกรมป่าไม้เองซึ่งมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ได้หวงห้าม

ไว้ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก็ได้เคยยอมรับด้วยว่า ที่ดินบริเวณที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่ยืนยันว่า ที่หลวงพิเศษตามที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอยู่ตลอดมา เพราะได้มีการนำขึ้นทะเบียน และส่วนราชการต่างๆ ได้ขอเข้าใช้ประโยชน์จากกระทรวงการคลัง มีการสำรวจทางธรณีวิทยาอย่างต่อเนื่อง ทั้งกรมทรัพยากรธรณียังมีนโยบายและแผนที่จะทำการสำรวจเพื่อหาแหล่งถ่านหิน ที่มีศักยภาพเพียงพอสำหรับการทำเหมืองต่อไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินปอถ่านศิลานี้

ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อมาว่า ในปี ๒๕๓๖ และปี ๒๕๓๗ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน ๓ ฉบับ^๔ ซึ่งคลุมพื้นที่ของอำเภอเคียนซา จะครอบคลุมบริเวณที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังกล่าวทั้งหมดหรือไม่ เพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่มีได้หรือมา แต่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ต้องตรวจสอบต่อไปว่า โดยผลของมาตรา ๒๖ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง ๓ ฉบับ เป็นการถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น จะทำให้ยังคงเหลือที่ดินราชพัสดุตามที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ดังกล่าวอยู่หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ วางระเบียบในเรื่องการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ว่า เมื่อ

^๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านเสด็จ ตำบลพ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา ตำบลบางสวรรค์ ตำบลไทรโสภะ ตำบลไทรซิง และตำบลลิ้น อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลตะพาน อำเภอพุนพิน ตำบลบ้านท่าเียน อำเภอคีรีรัฐนิคม ตำบลเคียนซา ตำบลบ้านเสด็จ ตำบลอรัญคามวารี และตำบลพ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านท่าเียน อำเภอคีรีรัฐนิคม ตำบลเขาวง อำเภอบ้านตาขุน ตำบลกรูด ตำบลตะพาน อำเภอพุนพิน ตำบลตันหยวน ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม ตำบลบ้านเสด็จ ตำบลพ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา และตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

^๕ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น และต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติ เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการต่อไปได้ จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายที่ส่วนราชการหารือมา ส่วนราชการนั้น จะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และหากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องใดที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการแล้ว ก็จะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ส่วนราชการอื่น ๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จึงมีผลเพียงให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรีตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ถือปฏิบัติตามเท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๐/๒๕๔๔

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๓๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เรียน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ้างถึง หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๐๓๐๓/๑๓๘๘
ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
(๒) บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (สิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีและการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรี)
(๓) บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (รัฐมนตรีจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีหกสิบวันแล้วได้หรือไม่ และถ้ารัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์โดยสั่งให้จ่ายเงินเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้ได้หรือไม่)

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ใน ๒ ประเด็น คือ เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่มีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๒๖ แล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์อยู่หรือไม่กรณีหนึ่ง และเมื่อเจ้าของทรัพย์สินนำคดีไปฟ้องศาลแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลประกอบกับล่วงเลยระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ แล้ว

รัฐมนตรียังมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์อยู่หรือไม่ อีกกรณีหนึ่ง ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้กระทรวงคมนาคมได้เคยหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาในปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นตามส่งมาด้วย (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งสรุปได้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคแรก ขึ้น ก็เพื่อจะเร่งรัดให้รัฐมนตรีดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ไปโดยเร็ว เพื่อประโยชน์ของราษฎรที่ถูกเวนคืนที่ดิน กฎหมายไม่ได้ห้ามรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป แม้จะพ้นกำหนดหกสิบวันแล้วก็ตาม ดังนั้น โดยนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นในปัญหาที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือทั้งสองประเด็นว่า รัฐมนตรียังคงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป แม้พ้นระยะเวลาตามมาตรา ๒๕ แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอส่งบันทึกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นมาเพื่อโปรดทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๑๕๔๔^๑

เรื่อง

การจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวให้กับบ้านที่ปลูกโดยบุกรุกที่ดินการรถไฟแห่งประเทศไทย

ผู้จัดทำ

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น

มาตรา ๘ มาตรา ๓๔ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

หัวข้อประเด็นความเห็น \ คำวินิจฉัย

ในการจัดทำทะเบียนบ้านชั่วคราวนั้น กฎหมายมุ่งหมายถึงสิ่งที่ยื่นขึ้นสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยมีเจ้าบ้านครอบครองเท่านั้น โดยไม่คำนึงว่าสิ่งที่ยื่นขึ้นนั้นจะอยู่ ณ ที่ใด หรือผู้ปลูกสร้างจะมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองหรือไม่ การที่การรถไฟฯ ได้โต้แย้งคัดค้านการออกเลขประจำบ้านของผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟฯ นั้น ไม่มีผลเป็นการยกเว้นหน้าที่ของนายทะเบียนในการออกเลขประจำบ้านแต่อย่างใด การออกเลขประจำบ้านของนายทะเบียนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่กระทบถึงสิทธิของการรถไฟฯ ในเรื่องกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

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

เรื่องเสรีจที่ ๔๓๑/๒๕๔๔

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๖๐๒/๖๒๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔

เรื่อง หารือการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ในท้องที่อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอสามโคก อำเภอคลองหลวง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) สำเนาหนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ มท๕๕๑๐/๒๒๔๘ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔

(๒) บันทึก เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลนาดี อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.

(๓) บันทึก เรื่อง การดำเนินการกรณีที่ดินเวนคืนมีเนื้อที่มากกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ตามว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือตามที่ส่งมาด้วย (๑) ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางปะอิน-ปากเกร็ด ในท้องที่อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอสามโคก อำเภอคลองหลวง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ใน ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอสามโคก อำเภอคลองหลวง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และเขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ สิ้นผลใช้บังคับแล้ว จะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ต่อไปได้หรือไม่ และประเด็นที่สอง การแก้ไขบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ตามมติของคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของหน่วยงานฯ ให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน รวมทั้งสิ่งที่จะดำเนินการต่อไปจะกระทำได้โดยชอบหรือไม่ เพียงใด นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ปัญหาทำนองเดียวกับปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แล้ว ปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) และ (๓) ซึ่งอาจใช้เทียบเคียงได้กับกรณีข้อหาหรือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สรุปได้ว่า ในกรณีที่มีการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนขึ้นใช้บังคับและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหมดอายุลง หากรัฐยังมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน รัฐก็ยังสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับต่อไปได้ โดยถือว่าเป็นการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใช้บังคับ โดยไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้นมาก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ การกำหนดเงินค่าทดแทนย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ สำหรับประเด็นที่สอง การแก้ไขบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินท้ายร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องเป็นปัจจุบันจะกระทำได้โดยชอบหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ย่อมสามารถแก้ไขข้อเท็จจริงในบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ท้ายร่างพระราชบัญญัติฯ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงในปัจจุบันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิใช่กรณีเข้าไปสำรวจในพื้นที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙ ซึ่งจะต้องกระทำภายในอายุตามพระราชกฤษฎีกา แต่เป็นกรณีการแก้ไขข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืน เพื่อประโยชน์การตราพระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอส่งบันทึกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (รวม ๒ เรื่อง) มาพร้อมหนังสือนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๕๕๗/๒๕๔๔

(สำเนา)

ที่ นร ๐๖๐๑/๐๙๐๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ กันยายน ๒๕๔๔

เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดจันทบุรี ที่ จบ ๐๐๑๔/๖๔๖๑
ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทาง
กฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒
(๒) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง จังหวัดจันทบุรีขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย กรณีสำนักงาน
อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) เกี่ยวกับการ
จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย สปก. เห็นว่า อำนาจการจัดที่ดิน เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัด โดยเลขาธิการ สปก.ไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจให้ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า การ
จัดที่ดินที่สปก.ได้มา ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เป็นอำนาจของเลขาธิการ
สปก. ยกเว้นกรณีการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปท.) ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย
ต่อไป ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว ขอเรียน
ชี้แจงว่า กรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะ
ปัญหาตามกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ และเรื่องที่

กรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการ
ปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว ทั้งนี้
ตามนัยของข้อ ๓ (๕) และข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้
ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒))

โดยที่ข้อหารือของจังหวัดจันทบุรี มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงไม่อาจรับข้อหารือของจังหวัดจันทบุรีไว้พิจารณา
ได้ อย่างไรก็ตาม ในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจันทบุรี และ สปก. ได้ทราบว่า จังหวัดจันทบุรี
ได้เคยนำข้อหารือนี้หารือไปยัง สปก. แล้ว แต่ สปก. ไม่ดำเนินการประการใดกับข้อหารือ
ดังกล่าว เนื่องจาก สปก. เห็นว่า ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ในการนี้ หากจังหวัด
จันทบุรียืนยันที่จะให้ข้อหารือนี้ได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบ สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาใคร่ขอเสนอแนะให้จังหวัดจันทบุรี หารือปัญหาข้อกฎหมายนี้ไปยังคณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

๑. การใช้อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการคัดเลือกและจัด
ที่ดินให้แก่เกษตรกรนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. หากการดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามประเด็นที่หนึ่ง
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ได้ดำเนินการไปแล้วในระหว่างเวลานั้นจะ
เสียไปทั้งหมดหรือไม่ อย่างไร

๓. เพื่อให้การดำเนินการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นไปโดยชอบ
ด้วยกฎหมาย โดย ส.ป.ก. ไม่ต้องดำเนินการเอง เลขานุการ สปก. จะมอบอำนาจให้องค์กรอื่น
ดำเนินการแทนได้หรือไม่ อย่างไร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๐/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้เวนคืนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๓, ๓๑๔ และ ๓๑๕ เลขที่ดิน ๙๔, ๙๕ และ ๙๗ ตำบลวัดชนะสงคราม อำเภอในพระนคร กรุงเทพมหานคร ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติทั้งแปลง (เนื้อที่ ๕๙๐ ตารางวา) ที่ดินดังกล่าวมีเจ้าของกรรมสิทธิ์รวม คือ นางบุหงา แสงอุทัย เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓ ใน ๑๕ ส่วน, พล.ต.ต. ไสวรินทร์ เลขะวณิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓ ใน ๑๕ ส่วน, พันตรีหญิงสินเสริม เลขะวณิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒ ใน ๑๕ ส่วน, พลโทชาติเฉลิม เลขะวณิชธรรมวิทักษ์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒ ใน ๑๕ ส่วน, นางยาใจ รุทธะกาญจน์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓ ใน ๑๕ ส่วน, นางเพลินพิศ นานา และนายเพ็ชต์ เลขะวณิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒ ใน ๑๕ ส่วน

กรุงเทพมหานครโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ได้กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินแปลงดังกล่าวในราคาค่าทดแทนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๘๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดสิบล้านเจ็ดแสนบาทถ้วน) พลโทชาติเฉลิม เลขะวณิชธรรมวิทักษ์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมที่ดินแปลงดังกล่าว ได้ยื่นอุทธรณ์ขอค่าทดแทนเพิ่มต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยแยกยื่นเฉพาะส่วนของตน และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเรียกค่าทดแทนเพิ่มโดยได้แยกฟ้องเฉพาะส่วนของตนอีก เช่นกัน ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทน ที่ดินจากเดิมที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท กล่าวคือ ให้เพิ่มค่าทดแทนอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ยี่สิบล้านเก้าแสนบาทถ้วน) ส่วนคดีที่ฟ้องศาลเรียกค่าทดแทนเพิ่มเฉพาะรายพลโทชาติเฉลิม เลขะวณิชธรรมวิทักษ์ ศาลฎีกาพิพากษาว่า “การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่จะต้องเวนคืนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ย่อมเหมาะสมเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคมแล้ว จึงไม่มีเหตุอันสมควรที่จะกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่โจทก์พิพากษายกฟ้องโจทก์” เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายพลโทชาติเฉลิม เลขะวณิชธรรมวิทักษ์ ได้มาติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เพิ่มขึ้นตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สามารถจ่ายเงินค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับคำพิพากษาของศาลฎีกาแตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน กรุงเทพมหานครจึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยขอทราบแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายว่า กรุงเทพมหานครสามารถจ่ายเงินค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือต้องถือปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือดังกล่าว ประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรุงเทพ มหานคร มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาบทวนการกำหนดเงินค่าทดแทน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืนไว้เป็นลำดับแล้ว โดยหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ และหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีฯไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นการทบทวนในลำดับที่สูงกว่าและเป็นขั้นตอนสุดท้าย และเมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นเช่นใด กรณีย่อมต้องถือเป็นที่ยุติเช่นนั้น คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาที่จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น กรุงเทพมหานครต้องถือปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) แล้วเห็นว่า เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงมีคำสั่งให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาให้ความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร และพิจารณาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า คำพิพากษาศาลฎีกามีผลเป็นการรับรองสิทธิของโจทก์ที่จะบังคับให้จำเลยต้องปฏิบัติตามสิทธิที่โจทก์มีอยู่ตามคำพิพากษานั้น และในส่วนของจำเลยย่อมขึ้นอยู่กับโจทก์ที่จะบังคับตามสิทธิตามคำพิพากษามีอยู่หรือไม่ ฉะนั้น ในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลฎีกามีผลจึงย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของโจทก์ ถ้าโจทก์ไม่ประสงค์จะบังคับ

ตามคำพิพากษานั้นไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ โจทก์ก็ย่อมกระทำได้โดยไม่ถูกผูกพันกับคำพิพากษาในคดี มิใช่ว่าเมื่อมีคำพิพากษาแล้วโจทก์จะปฏิบัติเป็นอย่างอื่นนอกเหนือคำพิพากษา ไม่ได้เลยแต่อย่างใด

นอกจากนี้ โดยที่คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลง ซึ่งในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยกำหนดค่าทดแทนขึ้นใหม่ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองขึ้นใช้บังคับแทนคำสั่งกำหนดค่าทดแทนเดิมของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้ว ด้วยเหตุนี้ คำสั่งให้จ่ายเงินค่าทดแทนเบื้องต้นจำนวนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท จึงไม่มีอยู่ในวันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาในวันดังกล่าว และข้อขัดแย้งระหว่างคู่กรณีได้เปลี่ยนไปแล้ว คำพิพากษาของศาลฎีกาจึงไม่เกิดผลใดในทางปกครอง ประเด็นข้อพิพาทในเงินค่าทดแทนตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาจึงไม่มีฐานทางกฎหมายที่จะบังคับให้เป็นไปตามจำนวนดังกล่าวได้อีกต่อไป เพราะคำสั่งการจ่ายเงินค่าทดแทนในขณะนี้ คงมีเพียงคำสั่งเดียวตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้จ่ายตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้จ่ายให้กับเจ้าของรวมทุกรายเพิ่มขึ้นในอัตราดังกล่าวแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาทบทวนข้อหาดังกล่าว ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว มีความเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว เมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นเช่นใดย่อมมีผลผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลตามนัยมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่คู่ความอาจตกลงกันที่จะปฏิบัติเป็นอย่างอื่นตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ ที่สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก็ย่อมทำได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทน ที่ดินที่เวนคืนเป็นอัตราตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท หากคู่ความในคดีดังกล่าวเลือกที่จะตกลงจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนในอัตราตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ก็ย่อมกระทำได้โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญควรพิจารณาโดยละเอียดจึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ

^๑ ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการร่างกฎหมายเลือกกรรมการร่างกฎหมายคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร และพิจารณาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการจัดสร้างสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแห่งชาติ บริเวณป้อมมหากาฬ แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้กรุงเทพมหานครเข้าดำเนินการจัดสร้างสวนสาธารณะบริเวณป้อมมหากาฬติดคลองโอ่งอ่าง คลองบางลำภู จากตัวป้อมมหากาฬถึงคลองวัดเทพธิดาราม กรุงเทพมหานครได้เข้าดำเนินการตรวจสอบที่ดินบริเวณดังกล่าวปรากฏว่ามีที่ดินทั้งสิ้น ๒๑ แปลง รวมเนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๔๕.๓๐ ตารางวา โดยกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินไปแล้ว จำนวน ๑๐ แปลง คิดเป็นเนื้อที่ ๔ ไร่ ๒ งาน ๖๔.๓๕ ตารางวา และกระทรวงการคลังมอบให้กรุงเทพมหานครดูแล ๑ แปลง เนื้อที่ ๘๕ ตารางวา^๒ ส่วนที่ดินที่เหลือจำนวน ๑๐ แปลง เนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๘๕.๙๕ ตารางวา^๓

^๒ ปรากฏตามหนังสือกรุงเทพมหานคร ด่วนมาก ที่ กทม. ๔๐๐๐/๑๗๒๙๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๒๓ ลงนามโดยนายเชาวน์วงศ์ สุตลาภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีรายชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสิ้น ๑๐ แปลง ดังนี้

๑. เทศบาลกรุงเทพมหานคร เลขโฉนด ๓๘๒ เลขที่ดิน ๙๓ เนื้อที่ ๓๕ ตารางวา สัญญาซื้อขายไม่ปรากฏในสารบบของกรมที่ดิน

๒. นางอุดม สุขสมานกับพวก เลขโฉนด ๓๑๖ เลขที่ดิน ๙๖ เนื้อที่ ๘๔ ตารางวา สัญญาซื้อขายไม่ปรากฏในสารบบของกรมที่ดิน

๓. ม.ร.ว.ศรีประภา มาลากุล เลขโฉนด ๑๒๖๗ เลขที่ดิน ๑๒๐ เนื้อที่ ๓๖.๕๐ ตารางวา ทำสัญญาซื้อขายเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๖ ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท

๔. นายรัช บัณฑิตพัฒนาวงศ์ เลขโฉนด ๒๑๖๘ เลขที่ดิน ๑๗๖ เนื้อที่ดิน ๓๑.๒๕ ตารางวา ทำสัญญาซื้อขายเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๐๗ ตารางวาละ ๓,๒๐๐ บาท

๕. นายเอนก กลิ่นคล้ายกัน เลขโฉนด ๑๒๗๐ เลขที่ดิน ๑๑๖ เนื้อที่ ๓๐.๒๕ ตารางวา ทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๖ ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท

๖. นางถนอมจิตต์ ผลผ่องแผ้ว เลขโฉนด ๑๕๓๕ เลขที่ดิน ๑๓๓ เนื้อที่ ๒.๓๕ ตารางวา ทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๖ ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท

๗. นางถนอมจิตต์ ผลผ่องแผ้ว เลขโฉนด ๓๒๑ เลขที่ดิน ๙๘ เนื้อที่ ๗๗ ตารางวา ทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๖ ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท

๘. นายจรรยา กาญจนมโนมัย เลขโฉนด ๑๒๘๕ เลขที่ดิน ๑๑๗ เนื้อที่ ๔๘ ตารางวา ทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๖ ตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท

๙. นางกอบกาญจน์ ชัยสงค์ เลขโฉนด ๓๑๙ เลขที่ดิน ๙๙ เนื้อที่ ๒๘ ตารางวา สัญญาซื้อขายไม่ปรากฏในสารบบของกรมที่ดิน

๑๐. นางกอบกาญจน์ ชัยสงค์ เลขโฉนด ๓๒๐ เลขที่ดิน ๑๐๒ เนื้อที่ ๒๔ ตารางวา สัญญาซื้อขายไม่ปรากฏในสารบบของกรมที่ดิน

^๓ ปรากฏตามเอกสารแนบท้ายหนังสือกรุงเทพมหานคร ตามเชิงอรรถที่ ๓ ดังนี้

กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดซื้อได้เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมที่จะขาย จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕^๕ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน^๖ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๖ กำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีมติกำหนดราคาค่าทดแทนในที่ดินดังกล่าวในอัตราตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เท่ากันทุกแปลง^๗ กองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

๑. คุณหญิงเลขาณิชนธรรมวิทักษ์ เลขโฉนด ๓๑๓ เลขที่ดิน ๙๔ เนื้อที่ ๒ งาน ๒๘ ตารางวา

๒. คุณหญิงเลขาณิชนธรรมวิทักษ์ เลขโฉนด ๓๑๔ เลขที่ดิน ๙๕ เนื้อที่ ๒ งาน ๕๓ ตารางวา

๓. คุณหญิงเลขาณิชนธรรมวิทักษ์ เลขโฉนด ๓๑๕ เลขที่ดิน ๙๗ เนื้อที่ ๑ งาน

๔. นายจำลองกับพวก เลขโฉนด ๑๒๖๘ เลขที่ดิน ๑๒๒ เนื้อที่ ๔๗ ตารางวา

๕. นางกาหลง ตระหง่าน เลขโฉนด ๑๔๔๕ เลขที่ดิน ๑๑๘ เนื้อที่ ๑๖ ตารางวา

๖. นางผล กาญจนหฤทัย เลขโฉนด ๑๒๖๙ เลขที่ดิน ๑๑๙ เนื้อที่ ๒๕ ตารางวา

๗. นางอรุณี คงเวช เลขโฉนด ๓๑๗ เลขที่ดิน ๑๐๑ เนื้อที่ ๓๒ ตารางวา

๘. นางสาวนทรพิทย์ ปิยานนท์ เลขโฉนด ๓๑๘ เลขที่ดิน ๑๐๐ เนื้อที่ ๓๐.๒๐

๙. วัดราชนัคคารามวรวิหาร เลขโฉนด ๑๕๘๒ เลขที่ดิน ๑๐๓ เนื้อที่ ๓ งาน ๖๘ ตารางวา

๑๐. นายสมศักดิ์ นานา เลขโฉนด ๑๗๒๖ เลขที่ดิน ๑๐๔ เนื้อที่ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา

^๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๙ ตอนที่ ๔๒ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕ กำหนดเวลาใช้บังคับ ๔ ปี ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๙

^๕ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นประกอบด้วย

๑. นายสมัคร รัตนานนท์ ประธานกรรมการ

ผู้อำนวยการกองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

๒. นายบุรินทร์ ภัทรภูริรักษ์ กรรมการ

ผู้แทนเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร

๓. นายจาระนัย ชูอำนาจ กรรมการ

เลขานุการกรม สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

๔. นายสมสกุล ยงประยูร กรรมการ

ประธานสภากรุงเทพมหานคร

๕. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กรรมการ

ประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

^๖ ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นครั้งที่ ๑-๑/๒๕๓๖ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๓๖ ซึ่งมีเหตุผลดังนี้

๑. ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครแจ้งผลการตรวจสอบว่าที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าวส่วนมากเป็นที่มรดก ไม่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือกันมาเป็นเวลานาน จึงไม่อาจตรวจสอบราคาซื้อขายในปัจจุบันได้

ได้ขออนุมัติเบิกเงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (นายการุณ จันทรางศุ) ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้หักท้วงว่า^๗ในการพิจารณากำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของคณะกรรมการฯ ได้คำนึงถึงสถานที่ตั้งของที่ดินซึ่งอยู่ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกที่มีบทบัญญัติกรุงเทพมหานคร ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทมาประกอบการพิจารณากำหนดราคาค่า ทดแทนที่ดินดังกล่าวด้วยหรือไม่ ประการใด^๘ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือถึงกรมที่ดินขอให้ตรวจสอบราคาซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนตามราคาตลาดในปัจจุบัน และกรมที่ดินได้แจ้งผลการสำรวจและประเมินราคาที่ดินดังกล่าว ได้ราคาตลาดของที่ดินทุกแปลง ตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท^๙ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น^{๑๐} ได้ประชุมทบทวนการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามข้อหักท้วงของนายการุณ จันทรางศุ ประกอบกับหนังสือกรมที่ดินที่แจ้งผลการสำรวจและประเมินราคาที่ดินดังกล่าว จึงมีมติให้ยกเลิกการกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ที่กำหนดไว้ตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และมีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินใหม่เป็นตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท เท่ากันทุก

๒. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาเพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ สำนักงานเขตพระนครได้แจ้งผลการตรวจสอบว่าราคากลางไร่ละ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทุกแปลง

๓. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร แจ้งผลการตรวจสอบว่าราคาประเมินมีกำหนด ๔ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ราคาประเมิน ๖๐,๐๐๐-๒๐๐,๐๐๐ บาท ต่อตารางวา

๔. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ทิศตะวันตกติดถนนมหาไชย ทิศตะวันออกติดคลองโอ่งอ่าง ทิศเหนือติดกับที่ดินของกรุงเทพมหานคร ทิศใต้ติดคลองวัดเทพธิดาราม

๕. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อสร้างสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถาน คณะกรรมการฯจึงมีมติกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวในอัตราตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เท่ากันทุกแปลง

^๗ ปรากฏตามหนังสือสำนักการโยธา ที่ กท ๔๐๐๐/๗๘๐๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ลงนามโดยนายชลิต สาธร ผู้อำนวยการสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ถึงปลัดกรุงเทพมหานคร

^๘ ปรากฏตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๒๗/๒๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ลงนามโดยนายแคล้ว ทองสม หัวหน้าสำนักงานจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ถึงผู้อำนวยการกองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน สำนักการโยธา

^๙ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นประกอบด้วย

๑. นายสมิคร รัตนานนท์ ประธานกรรมการ
๒. นายบุรินทร์ ภัทรภูริรักษ์ กรรมการ
๓. นายสมศักดิ์ ภูริศรีศักดิ์ กรรมการ
๔. นายสมสกุล ยงประยูร กรรมการประธานเขตพระนคร
๕. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ กรรมการประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

แปลง^{๑๐} ซึ่งผู้แทนกรุงเทพมหานคร (นายแสนยากร อุ่นมีศรี) ชี้แจงว่าเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนทุกรายต่างใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๑๑} แต่รัฐมนตรีฯ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าของที่ดินที่ถูก

^{๑๐} ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นครั้งที่ ๕-๕/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๖

^{๑๑} ปรากฏตามเอกสารที่กรุงเทพมหานครส่งมา โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. นางผล กาญจนหฤทัย ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๒. นายสมศักดิ์ นานา ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๓. นางอรุณี คงเวช ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๔. นางจำลอง ตะเภาทอง ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๕. นางสาวนันทพรย์ ปริยานนท์ ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๖. วัดราชนัสดาววิหาร ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๗. นางกาหลง ตระหง่าน รายละเอียดไม่ปรากฏ

๘. คุณหญิงเลขาณิชนธรรมวิทักษ์ ที่ดินที่ถูกเวนคืน ๓ แปลง มีเจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๖ ราย ดังนี้

๘.๑ นางบุหงา แสงอุทัย ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๘.๒ พันตรีหญิงสินเสริม เลขะวณิช ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๘.๓ พล.ต.ต. ไสวรินทร์ เลขะวณิช ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๘.๔ นางเพลินพิศ นานา และนายเพ็ชต์ เลขะวณิช ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๘.๕ พลโทชาติเฉลิม เลขะวณิชธรรมวิทักษ์ ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๘.๖ นางยาใจ รุทธะกาญจน์ ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ขอเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

^{๑๒} มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

เวนคืนโฉนดเลขที่ ๓๑๓, ๓๑๔ และ ๓๑๕ เลขที่ดิน ๙๔, ๙๕ และ ๙๗ (ซึ่งมีนางบุหงา แสงอุทัย เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓/๑๕ ส่วน พันตรีหญิงสินเสริม เลขะวณิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒/๑๕ ส่วน พลโทชาติเฉลิม เลขะวณิชธรรมวิทักษ์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒/๑๕ ส่วน นางเพลินพิศ นานา และนายเพ็ชต์ เลขะวณิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๒/๑๕ ส่วน พล.ต.ต.ไสวรินทร์ เลขะวณิช เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓/๑๕ ส่วน และนางยาใจ รุทธะกาญจน์ เจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ๓/๑๕ ส่วน) และนายสมศักดิ์ นานา เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนโฉนดเลขที่ ๑๗๒๖ เลขที่ดิน ๑๐๔ ต่างใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล^{๑๓} ตามมาตรา ๒๖^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๙ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นางสุตารัตน์ เกยุราพันธุ์) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้อหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีฯต่อไป^{๑๕} ในระหว่างนั้นคดีที่พันตรีหญิงสินเสริมฯเป็นโจทก์ฟ้อง

หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทาง กฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^{๑๓} ปรากฏตามเอกสารที่กรุงเทพมหานครส่งมา โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. พลโทชาติเฉลิมฯยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ คดีหมายเลขดำที่ ปค ๒๑๒/๓๘ ขอค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๒. นายสมศักดิ์ฯ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๘ คดีหมายเลขดำที่ ปค ๒๕๑/๓๘ ขอค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๓. พล.ต.ต.ไสวรินทร์ฯร่วมกับนางเพลินพิศฯยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๘ คดีหมายเลขดำที่ ปค ๒๕๒/๓๘ ขอค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๔. นางบุหงาฯยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ คดีหมายเลขดำที่ ปค ๒๕๓/๓๘ ขอค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๕. พันตรีหญิงสินเสริมฯยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ คดีหมายเลขดำที่ ปค ๓๐๙/๓๘ ขอค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มเป็นตารางวาละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๖. นางยาใจฯ ไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล

^{๑๔} มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

^{๑๕} คำสั่งที่ ๒๑๕/๒๕๓๙ สั่ง ณ วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่แขวงบวรนิวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วย

๑. นายพรรคชัย นพแก้ว	ประธานกรรมการ
๒. นายทองสุด กลิ่นประภาศ	กรรมการ

กรุงเทพมหานครกับพวกเป็นจำเลย ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๐ ยกฟ้องเพราะโจทก์ขาดนัด^{๑๖} ในขณะที่คดีของพลโทชาติเฉลิมศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๐^{๑๗} และคดีของนางบุหงา แสงอุทัย ศาลพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐^{๑๘} ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท จึงได้รายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๑ นายปริญญา นาคฉัตริย์ รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ ให้คณะกรรมการฯ ทบทวนเรื่องราคาค่าทดแทนใหม่ โดยตั้งข้อสังเกตว่า “ราคาค่าทดแทนใหม่จะสูงเกินไปเมื่อเทียบกับราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดหรือไม่”^{๑๙} ในระหว่างนั้น คดีที่นายสมศักดิ์เป็นโจทก์ฟ้องกรุงเทพมหานครกับพวกเป็นจำเลย ศาลแพ่งพิพากษาเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๑ ให้จำเลยชำระเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์เพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท^{๒๐} โดยกรุงเทพมหานครได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลแพ่ง ส่วนคดีของพล.ต.ต.ไสวรินทร์ฯ และนางเพลินพิศฯ ที่เป็นโจทก์ร่วมกันฟ้องกรุงเทพมหานครกับพวกเป็นจำเลย ศาลแพ่งพิพากษาให้จำเลยชำระเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์เพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่

๓. นายวันชัย ดัณฑ์สกุล กรรมการ

๔. นายดำรงฤทธิ์ ปิณฑะบุตร กรรมการ

๕. นายสมักร รัตนวนนท์ กรรมการ

๖. นายบัญญัติ อู๋ยามวงศ์ กรรมการ

^{๑๖} ปรากฏตามคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค ๑๗๖/๒๕๓๙

^{๑๗} ปรากฏตามคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค ๓๒๓/๒๕๓๙

^{๑๘} ปรากฏตามคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค ๓๙๖/๒๕๔๐

^{๑๙} ปรากฏตามหนังสือกองรังวัดและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ กท ๔๐๐๖/๔๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๑ ลงนามโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สรุปความได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายครบถ้วนทุกประเด็นแล้ว เห็นว่าราคาค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้นั้นเป็นการนำ ราคาเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ (๑) มากำหนดเท่านั้น ไม่ครบถ้วนตามความในมาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติให้กำหนดราคา ค่าทดแทนโดยคำนึงถึงมาตรา ๒๑ (๔) สถานที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และมาตรา ๒๑ (๕) เหตุและ วัตถุประสงค์ของการเวนคืน เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแล้วเห็นว่าเป็นการ เวนคืน เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแห่งชาติ ดังนั้นเมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นโบราณสถาน จึงเป็นที่ดินที่หายากและมีคุณค่า สูง จึงเห็นสมควรกำหนดค่าทดแทนให้ใหม่เป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙

^{๒๐} ปรากฏตามหนังสือฝ่ายคดี ๑ กองกฎหมายและคดี ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ เรื่อง รายงานผลคดีและอนุมัติให้อุทธรณ์ ลงนามโดยนายธีระเดช เดชบุญ นิติกร ๔ กองกฎหมายและ คดีถึงหัวหน้าฝ่ายคดี ๑

๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑^{๒๑} คดีที่พลโทชาติเฉลิมฯอุทธรณ์คำพิพากษาศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ให้จำเลยชำระเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์เพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท^{๒๒} ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ส่วนคดีที่นางบุหงา แสงอุทัย ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลแพ่งนั้น ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลแพ่งในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ คู่ความทั้งสองฝ่ายไม่ยื่นฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีดังกล่าวถึงที่สุดในชั้นศาลอุทธรณ์ ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์^{๒๓} ได้พิจารณาทบทวนแล้วมีมติยืนตามผลการวินิจฉัยเดิมและรายงานผลการพิจารณาทบทวนต่อรัฐมนตรีฯ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒^{๒๔} นายปริญญา นาคฉัตริย์ รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ว่า”พิจารณาแล้วควรเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบตามที่เสนอมา^{๒๕} หลังจากนั้น คดีของพลโทชาติเฉลิมฯศาลฎีกา

^{๒๑} ปรากฏตามคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ปค ๓๖๘/๒๕๔๑

^{๒๒} ปรากฏตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดงที่ ปค ๑๒๙๑/๒๕๔๑

^{๒๓} คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ประกอบด้วย

๑. นายพรรคชัย นพแก้ว	ประธานกรรมการ
๒. นายทองสุด กลิ่นประภัศร	กรรมการ
๓. นายวันชัย ดัณฑ์สกุล	กรรมการ
๔. นายดำรงฤทธิ์ ปิณฑะบุตร	กรรมการ
๕. นายสมักร ชันวานนท์	กรรมการ
๖. นายจุมพล สำเภาพล	กรรมการ
(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย(นายเสนาะ เทียนทอง)แต่งตั้งเพิ่มเติม)	
๗. นายบัญญัติ อู๋ยามวงศ์	กรรมการ

^{๒๔} ปรากฏตามหนังสือสำนักการโยธา ที่ กท ๔๐๐๖/๐๒๑๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

เรื่อง ผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ ลงนามโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สรุปความได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ นั้น ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงอนุมาตรา (๑)-(๕) ทุกอนุมาตราร่วมกัน ไม่ใช่ใช้อนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่ง และเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๑ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อจัดทำสวนสาธารณะ และอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ ที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงเป็นที่ดินที่หายากและราคาสูงจึงได้กำหนดค่าทดแทนให้เพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท ค่าทดแทนซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดไว้ในครั้งที่ ๑-๑/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๖ นั้น เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายแล้ว

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๔ ข้างต้น โดยผู้แทนกรุงเทพมหานคร(นายแสนยากร อุ่นมีศรี) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าในกรณีดังกล่าวไม่มีการแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯเป็นหนังสือให้แก่เจ้าของ

พิพากษากลับให้ยกฟ้องโจทก์เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ คดีของนายสมศักดิ์ศาลอุทธรณ์พิพากษาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ แก้เป็นว่าให้จำเลยชำระเงินค่าทดแทนให้แก่โจทก์เพิ่มอีกตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท^{๒๖} กรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่พล.ต.ต.ไสวรินทร์ และนางเพลินพิศฯ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๒ พันตรีหญิงสินเสริมฯ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ นายสมศักดิ์ฯ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒ และในส่วนของนางยาใจได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปฝากธนาคารออมสินแล้ว ต่อมาในคดีของพล.ต.ต.ไสวรินทร์และนางเพลินพิศฯที่ศาลแพ่งพิพากษาให้กรุงเทพมหานครจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกตารางวาละ ๕๐,๐๐๐ บาท กรุงเทพมหานครได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลแพ่ง และศาลอุทธรณ์พิพากษายืนเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ กรุงเทพมหานครจึงได้ยื่นฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ขณะนี้คดีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ความเห็นฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดและได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๒๖^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การฟ้องคดีต่อศาลไม่ตัดอำนาจรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป รัฐมนตรียังคงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้อยู่ เมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นเช่นใดย่อมมีผลผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลตามนัยมาตรา ๑๔๕^{๒๙} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ความผูกพันตามคำพิพากษาของศาล มิได้หมายความว่าโจทก์จะต้องดำเนินการบังคับเอากับจำเลย

ที่ดินผู้อุทธรณ์ทราบ เนื่องจากในทางปฏิบัติผู้อุทธรณ์จะติดตามเรื่องของตนอยู่ตลอดเวลา และจะทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่โดยตรง

^{๒๖} ปรากฏตามหนังสือฝ่ายคดี ๑ กองกฎหมายและคดี ส่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง ขอรทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ลงนามโดย นายธีระเดช เตชะบุญ นิติกร ๔ กองกฎหมายและคดี ถึงหัวหน้าฝ่ายคดี

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒,ข้างต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔,ข้างต้น

^{๒๙} มาตรา ๑๔๕ ภายใต้งบับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับ ตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสียถ้าหากมี

ตามคำพิพากษาของศาลเสมอไป โจทก์ก็มีสิทธิเลือกที่จะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับความพอใจของโจทก์

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือ จำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ ต่อรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่รัฐมนตรีฯมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การฟ้องคดีต่อศาลเป็นเหตุให้รัฐมนตรีฯไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ต่อไป การไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาและมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ถือว่าเป็นการปฏิเสธที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยาย และเมื่อศาลพิพากษาเป็นเช่นใดย่อมมีผลผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล ตามนัยมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติ อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม เลขาธิการฯจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔^{๓๐} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ว่า หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดไว้ ก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนตามนัยมาตรา ๒๕^{๓๑} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ หรือรัฐมนตรีฯมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน

^{๓๐} ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ชลช

๒. ชลช

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^{๓๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒ ,ข้างต้น

หนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ตามนัยมาตรา ๒๖^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้นั้นเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ให้มีสิทธิเสนอเรื่องทบทวนการจ่ายค่าทดแทนใหม่ได้ แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่สำหรับการทบทวนของฝ่ายปกครองนั้น ถ้าเห็นว่าคำสั่งเดิมไม่ถูกต้องย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้เสมอ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าเจ้าของที่ดินจำเป็นต้องฟ้องคดีตามสิทธิเพื่อมิให้ขาดอายุความ แต่การฟ้องคดีต่อศาลนั้นก็ไม่ใช่การตัดอำนาจรัฐมนตรีฯ ที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อมีคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติต่อไปได้ ในกรณีเช่นนี้ หากศาลมีคำพิพากษาเป็นเช่นใด ผลของคำพิพากษาย่อมจะผูกพันคู่ความตามนัยมาตรา ๑๔๕^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ความผูกพันตามคำพิพากษาของศาลมิได้หมายความว่าโจทก์จะต้องดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลเพียงอย่างเดียว โจทก์มีสิทธิที่จะดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ก็ได้

กรณีตามที่หารือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พลโทชาติเฉลิมฯ ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพราะในขณะนั้นรัฐมนตรีฯ ยังมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์โดยเห็นว่าค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินที่เวนคืนแก่เจ้าของที่ดินทุกรายเป็นตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น และเป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลบังคับ ซึ่งเจ้าหน้าที่ชอบที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงสามารถที่จะถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ ซึ่งสั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายได้ และไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อคำพิพากษาศาลฎีกาแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๔

^{๓๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔ ,ข้างต้น

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๙ ,ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๖๒๖/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับสถานนันทนาการ

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๕/๑๔๓๖๑ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า กรมการปกครองได้รับข้อหารือจากจังหวัดเพชรบูรณ์ ปราจีนบุรี และพระนครศรีอยุธยา เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากสถานนันทนาการของเทศบาลว่า สถานนันทนาการของเทศบาลเป็นทรัพย์สินอันจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๐ จังหวัดพิษณุโลก ตั้งข้อสังเกตว่าสถานนันทนาการของเทศบาล เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล (เทศบาล) แต่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อรับจํานำทรัพย์สิน โดยมุ่งแสวงหากำไร ในลักษณะเดียวกับสถานนันทนาการของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่า สถานนันทนาการไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๗ (เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๓๗)

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า สถานนันทนาการเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล (เทศบาล) และการดำเนินกิจการโรงรับจํานำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่นเป็นหน้าที่ที่เทศบาล ต้องทำตามความในมาตรา ๕๓ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผลกำไรจากการประกอบกิจการสถานนันทนาการ จะได้รับจัดสรรโดยคณะกรรมการจัดการสถานนันทนาการของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (จ.ส.ท.) เพื่อการสาธารณกุศล บำเหน็จรางวัลกรรมการและเจ้าหน้าที่ประจำปี ฯลฯ ตามความในข้อ ๑๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานสถานนันทนาการของหน่วย บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๖ (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๒) การดำเนินกิจการของสถานนันทนาการจึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการของรัฐบาล คือ เทศบาล อันจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

จากข้อเท็จจริงข้างต้น กรมการปกครองจึงขอหารือว่าความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า กรมการปกครองมีความประสงค์จะขอหาหรือในประเด็นข้อกฎหมายว่า ทรัพย์สินของเทศบาลซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานธนาถนุบาลเป็นทรัพย์สินอันจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้ผู้รับการประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยมาตรา ๔๐^๒ กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น และกำหนดให้ทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔^๓ ได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าว กรณีตามข้อหาหรือจึงต้องพิจารณาว่า ทรัพย์สินของเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานธนาถนุบาลเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือ

^๑ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงิน ซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้านเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่ง ปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดย มิได้ใช้เป็น ที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้

สาธารณะ อันจะเข้าลักษณะที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒)^๔ หรือไม่

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ตั้งของสถานธนาณบาลมีได้ ๓ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เป็นทรัพย์สินที่เทศบาลเป็นเจ้าของที่ดินและออกค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างเอง โดยหากงบประมาณไม่เพียงพอเทศบาลก็จะกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ซึ่งเป็นกองทุนที่อยู่ในความดูแลของกรมการปกครอง ประเภทที่สอง เป็นทรัพย์สินที่เทศบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้าง โดยปลูกสร้างบนที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือที่ดินของเอกชนและเทศบาลเช่า ที่ดินนั้น และประเภทที่สาม เป็นทรัพย์สินที่เทศบาลเช่าจากเอกชน ดังนั้น สถานธนาณบาลเฉพาะที่เทศบาลเป็นเจ้าของที่ดิน และเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการปลูกสร้างเท่านั้นที่เป็นทรัพย์สินของเทศบาล และโดยที่เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และคำว่า “รัฐบาล” นั้น มิได้มีความหมายเจาะจงโดยเฉพาะว่า หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าเท่านั้น แต่มีความหมายอย่างกว้างว่า รัฐหรือรัฐบาลในฐานะที่มีหน้าที่ปกครองตามกฎหมายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น^๕ ดังนั้น สถานธนาณบาลประเภทดังกล่าว ย่อมเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ด้วย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ การใช้ทรัพย์สินดังกล่าวในกิจการของสถานธนาณบาลเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ แม้ว่าตามมาตรา ๕๓ (๘)^๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครจะมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาณบาลของ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้ระบุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานธนาณบาลไว้ว่า เพื่อเป็นการบริการสาธารณูปการให้ประชาชนกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายเพื่อการครองชีพในยามขาดแคลนและเสียดอกเบี้ยในอัตราพอสมควร แต่เมื่อการดำเนินกิจการสถานธนาณบาลมีลักษณะเป็นการให้ประชาชนทั่วไปกู้ยืมเงิน โดยผู้กู้ต้องเสียดอกเบี้ยและต้องส่งมอบทรัพย์สิน

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ บันทึก เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความฐานะของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๙๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๒ (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๒/๒๕๒๒)

^๖ มาตรา ๕๓ ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑. ชล

๒. ชล

(๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ให้แก่สถานธนาถบาล เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้เงินที่ให้กู้ยืมนั้น และเมื่อมีกำไรเกิดขึ้นก็มีการนำเงินกำไรที่ได้จากผลการดำเนินงานบางส่วน ไปจัดสรรเป็นบำเหน็จรางวัลกรรมการ และเจ้าหน้าที่ประจำปีของสถานธนาถบาลด้วย ตามข้อ ๑๒ (๔)^๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาถบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานกิจการสถานธนาถบาลจึงมีลักษณะเป็นการประกอบการค้าเพื่อแสวงหากำไร ทรัพย์สินของเทศบาลในกิจการสถานธนาถบาลจึงไม่นำมาใช้ในกิจการสาธารณะ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ในกรณีนี้ทรัพย์สินของเทศบาลซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานธนาถบาลเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่เนื่องจากใช้ในกิจการที่มีลักษณะเป็นการประกอบการค้าเพื่อแสวงหากำไรจึงไม่เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ดังนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๔

^๗ ข้อ ๑๒ ให้ จ.ส.ท. มีอำนาจหน้าที่จัดสรรผลกำไรของสถานธนาถบาล ดังนี้

๑. ชล

๒. ชล

(๔) จ่ายเป็นบำเหน็จรางวัลกรรมการและเจ้าหน้าที่ประจำปี

๑. ชล

๒. ชล

เรื่องเสร็จที่ ๖๓๕/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร
ตามข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช

เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ได้มีหนังสือ ที่ นศ ๕๒๐๐๒./๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้ตราเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารบางประเภทในบริเวณเขตพื้นที่เมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมาจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ทำการก่อสร้างอาคารศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชแห่งใหม่ ซึ่งมีความสูง ๒๒.๗๓๕ เมตร ขึ้นในบริเวณที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชปัจจุบัน เทศบาลนครนครศรีธรรมราชเห็นว่า การก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นการก่อสร้างในบริเวณที่กำหนดห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารสูงเกินกว่า ๑๕ เมตรขึ้นไปตามข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราชจึงไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยเห็นว่าเจตนาในการตราเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารบางประเภทในบริเวณพื้นที่เมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น เป็นไปเพื่ออนุรักษ์พื้นที่เมืองเก่า ตามหลักฐานทางโบราณสถานที่สำคัญของเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งมีอยู่ ๓ แห่งด้วยกัน กล่าวคือ บริเวณวัดเสมาเมือง บริเวณวัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร และบริเวณที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช

จังหวัดนครศรีธรรมราชได้พิจารณาความเห็นของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช แล้ว เห็นว่า บริเวณรอบที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชตามข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนั้น หมายถึง เฉพาะพื้นที่ภายนอกบริเวณศาลากลางจังหวัด ทั้งนี้ เพราะความมุ่งหมายเดิมเป็นการห้ามก่อสร้างอาคารสูงเกิน ๑๕ เมตร ในพื้นที่ภายนอกบริเวณศาลากลางจังหวัดไม่รวมถึงภายในบริเวณศาลากลางจังหวัด เนื่องจากศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นศูนย์ราชการหลักของจังหวัดซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอำนวยการจัดระบบศูนย์ราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการปฏิบัติตามกฎหมายก็มีส่วนราชการที่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายที่ราชพัสดุ เข้ามาควบคุมกำกับอยู่แล้ว

โดยที่เทศบาลนครนครศรีธรรมราชและจังหวัดนครศรีธรรมราช มีความเห็นขัดแย้งกัน อันไม่อาจหาข้อยุติในปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อบัญญัติข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติของ

เทศบาลนครนครศรีธรรมราช^๙ได้ เทศบาลนครนครศรีธรรมราชจึงขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อบัญญัติดังกล่าวว่า บริเวณพื้นที่ของศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชจะอยู่ภายใต้การบังคับของข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ผู้แทนจังหวัดนครศรีธรรมราช และผู้แทนเทศบาลนครนครศรีธรรมราชเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารศาลากลางจังหวัดหลังใหม่จนเกือบจะแล้วเสร็จโดยขณะนี้อยู่ในขั้นตอนของการมุงหลังคา สำหรับการออกเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารบางประเภทในบริเวณพื้นที่เมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น มีผลสืบเนื่องจากชมรมอนุรักษ์บ้านเกิดและชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีความประสงค์จะควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณพื้นที่เมืองเก่าที่สำคัญของ จังหวัด ๓ แห่ง กล่าวคือ บริเวณวัดเสมาเมือง บริเวณวัดพระมหาธาตุวรมหาวิหาร และบริเวณที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้งนี้ เพื่อมิให้อาคารที่จะก่อสร้างขึ้นไปบดบังทัศนียภาพของบริเวณดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณจังหวัดนครศรีธรรมราชไว้เป็นการเฉพาะ เทศบาลนครนครศรีธรรมราชจึงมีอำนาจออกเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารได้^{๑๐} ซึ่ง

^๙ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๑๐

ในกรณีที่ยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้ว ถ้าต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา ๑๐ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคสามย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

เทศบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขตามมาตรา ๙ วรรคสาม^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช กำหนดยกเว้นให้การก่อสร้างอาคารของส่วนราชการไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ดังเช่นกรณีพระที่นั่งหรือพระราชวัง^๓ ฉะนั้น การก่อสร้างอาคารศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชแห่งใหม่โดยจังหวัดนครศรีธรรมราชจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ หรือประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง แต่อาจมีกรณีที่ได้รับการผ่อนผันในการปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้นบางประการ เช่น ไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้าง^๔ เป็นต้น

เมื่อเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชมีผลใช้บังคับและการก่อสร้างอาคารศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชแห่งใหม่ โดยจังหวัดนครศรีธรรมราชต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารรวมถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวด้วยแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณามีว่า บริเวณเมืองเก่าโดยรอบที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชปัจจุบันตามข้อ ๕^๕ แห่งเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง อาคารบางประเภท ในบริเวณเขตพื้นที่เมืองเก่า พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้นจะหมายรวมถึงบริเวณพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า คำว่า “บริเวณเมืองเก่าโดยรอบที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช” ย่อมมี

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่พระที่นั่งหรือพระราชวัง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ ให้อาคารดังต่อไปนี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔

(๑) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๕ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง อาคารมีความสูงเกินกว่า ๑๕ เมตรขึ้นไป บริเวณเมืองเก่าโดยรอบที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชปัจจุบัน

- ทิศเหนือ จดถนนท่าม้าและถนนประตูโพธิ์

- ทิศใต้ จดถนนโรงช้างและถนนตึกดิน

- ทิศตะวันออก จดถนนศรีธรรมโศก

- ทิศตะวันตก จดถนนศรีธรรมราช

ความหมายชัดเจนตามตัวอักษรว่าหมายถึงบริเวณพื้นที่เมืองเก่าที่อยู่รอบบริเวณอันเป็นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบกับเจตนารมณ์ในการกำหนดห้ามมิให้อาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลงในบริเวณเมืองเก่าโดยรอบที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ต้องมีความสูงไม่เกินกว่า ๑๕ เมตรขึ้นไปนั้น ก็เพื่อมิให้อาคารที่สร้างขึ้นบดบังทัศนียภาพของศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งนอกจากจะเป็นศูนย์ราชการหลักแล้วยังเป็นบริเวณเมืองเก่าที่สำคัญของจังหวัดอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ บริเวณเมืองเก่าโดยรอบที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช จึงไม่รวมถึงบริเวณพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช ฉะนั้น จังหวัดนครศรีธรรมราชสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคาร หรือดัดแปลงอาคาร ที่มีความสูงเกินกว่า ๑๕ เมตรขึ้นไปในบริเวณพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราชปัจจุบันได้โดยไม่เป็นการขัดกับข้อบัญญัติข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชฯ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๕/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสาร
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๖๘๕๒ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า จังหวัดชัยภูมิได้ขอให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินคดีอาญา และคดีแพ่งฐานละเมิด และเรียกค่าเสียหายกับเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้มีคำสั่งจังหวัดชัยภูมิที่ ๓๐๔๒-๓๐๕๑/๒๕๔๐ ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑-๑๐ เล่ม ๑ ก. หน้า ๑-๑๐ ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ รวม ๑๐ แปลง ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่านาอย่างกลัก” โดยไม่ได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ หมวด ๒ ข้อ ๑๐ (๓) และไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้และในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังพบว่ามีการปลอมต้นฉบับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน แล้วใช้เป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นี้ และต่อมาโดยคำแนะนำของอัยการจังหวัดชัยภูมิตามหนังสือที่ อส (กท.) (ชย) ๐๐๓๑/๕๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้จัดทำประกาศจังหวัดชัยภูมิ เรื่อง ให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติป่านาอย่างกลัก จังหวัดชัยภูมิ ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยขอให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพออกจากป่าสงวนแห่งชาติป่านาอย่างกลัก จังหวัดชัยภูมิ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ออกประกาศ เมื่อครบกำหนด ๙๐ วันตามประกาศจังหวัดแล้ว ปรากฏว่ามีผู้ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวนสองรายที่ยังไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

จังหวัดชัยภูมิ จึงได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดชัยภูมิอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสำนักงานอัยการจังหวัดชัยภูมิพิจารณาแล้วเห็นว่า ราษฎรทั้งสองรายที่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น ไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามมาตรา ๓๖๒ และ ๓๖๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะการเริ่มต้นการครอบครองที่ดินของราษฎรทั้งสองรายเป็นการเริ่มเข้าครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาเมื่อได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในที่ดินที่ราษฎรทั้งสองรายได้ครอบครองอยู่ การครอบครองที่ดินของราษฎรทั้งสองรายภายหลังจากนั้น จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้อื่นตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมป่าไม้จึงมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องขับไล่และเรียกค่าเสียหายจากราษฎรทั้งสองรายดังกล่าวได้

ในเรื่องนี้กรมป่าไม้มีความเห็นว่า

๑. ความเห็นของพนักงานอัยการดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวได้มีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมาได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้แจ้งให้ผู้ครอบครองที่ดินออกจากพื้นที่ดังกล่าวแล้ว การอยู่ในพื้นที่นั้นต่อไปจึงเป็นการอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการยึดถือครอบครองหรืออยู่อาศัยในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเป็นความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรมป่าไม้จึงสามารถดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ครอบครองที่ดินในฐานะความผิดดังกล่าวได้ สำหรับในส่วนของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรมป่าไม้ในฐานะส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ในประเด็นเรื่องการมีผลของคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และการกระทำละเมิดโดยผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น กรมป่าไม้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ลงในคำสั่งจังหวัดชัยภูมิให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นต้นไป โดยไม่มีผลไปถึงวันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มีผลใช้ได้นับแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จนถึงวันที่ถูกเพิกถอนตามหลักกฎหมายแพ่ง

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ลงในคำสั่งจังหวัดให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และมีผลเป็นการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตั้งแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เนื่องจากเงื่อนไขในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มีอยู่แล้วนับตั้งแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น

๓. ในประเด็นเรื่องค่าเสียหาย ซึ่งสืบเนื่องมาจากข้อ ๒ ข้างต้นหากเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง ผลจะเป็นว่าการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ถูกเพิกถอนแล้ว กรมป่าไม้ไม่สามารถเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่เวลาภายหลังจากการเพิกถอนแล้ว แต่หากเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายที่สอง กรมป่าไม้จะสามารถเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จนถึงวันที่ผู้ครอบครองที่ดินออกจากที่ดินดังกล่าว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาและทางแพ่งในกรณีดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งของกรมป่าไม้ต่อไป จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่อไปนี้

๑. เมื่อเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) แล้ว ผู้ที่บุกรุกอยู่จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ หรือผิดกฎหมายใด กรมป่าไม้ควรดำเนินการทางอาญาอย่างไรกับผู้บุกรุกจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๒. การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จะมีผลเป็นการยกเลิกตั้งแต่เมื่อใด

๓. การเรียกค่าเสียหายจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และจะสามารถเรียกค่าเสียหายได้ตั้งแต่เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมป่าไม้จะดำเนินการอย่างไรกับผู้ยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยใน พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติภายหลังจากที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ดังกล่าวถูกเพิกถอนแล้วนั้น เห็นว่า หากกรมป่าไม้พิจารณาว่าการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้นเป็นการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก้นสร้าง แฝงถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ

ตามมาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเป็นการก่อกำเนิด แฝ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้ว^๓ กรมป่าไม้สามารถดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

^๑ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แฝ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๒ มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๘๗/๒๕๓๐ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเข้าไปยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง แฝ้วถางตัดต้นไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและทำไม้สักและไม้อื่นอันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นความผิดตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมาตรา ๑๔ กับมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๗๔/๒๕๓๑ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ผู้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ยื่นหลักฐานแสดงสิทธิของตนภายในเก้าสิบวันว่าตนได้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินบริเวณนั้นมาก่อน การประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมถือว่าได้สละสิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อผู้นั้นยังคงครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป จึงเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๒/๒๕๓๓ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเข้าครอบครองที่พิพาทโดยรู้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ข้อ ๑๑ แต่ไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามมาตรา ๓๖๒ และมาตรา ๓๖๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ใช่ของสงวนทรัพย์ของผู้อื่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๕๑/๒๕๓๔ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การทำไม้สักในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ตามมาตรา ๑๒๓^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในความผิดดังกล่าวเพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน และดำเนินการสอบสวนทางคดีต่อไป^๕

ประเด็นที่สอง คำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และจะมีผลเมื่อใด นั้น เห็นว่า คำสั่งอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการให้และระงับซึ่งสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของ บุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่ง^๗ ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป ส่วน “การได้รับแจ้ง” นั้น จะมีความหมายแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่แสดงความหมายโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณอื่นที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้

^๔ มาตรา ๑๒๓ ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

คำร้องทุกข์นั้นต้องปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะแห่งความผิด พฤติการณ์ ความผิดต่าง ๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำความเสียหายที่ได้รับและชื่อหรือรูปพรรณของผู้กระทำความผิดเท่าที่จะบอกได้

คำร้องทุกข์นี้จะทำเป็นหนังสือหรือร้องด้วยปากก็ได้ ถ้าเป็นหนังสือต้องมี วัน เดือน ปี และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าร้องด้วยปาก ให้พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ ลงวัน เดือน ปี และลงลายมือชื่อผู้บันทึกกับผู้ร้องทุกข์ในวันทำนั้น

^๕ เทียบเคียงคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๓๒๓/๒๕๔๐ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดฉะเชิงเทรา โจทก์ กับนายนพพร สมพร จำเลย เรื่อง ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ทันทีย่อมมีผลเมื่อได้แจ้ง^๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งโดยวาจาในกรณีเช่นนี้จะมีผลทันทีที่ได้แจ้งด้วยวาจา สำหรับกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ทำเป็นหนังสือ อาจแยกการได้รับแจ้งออกได้ดังนี้ (๑) หากคำสั่งนั้นได้ส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรง จะมีผลทันทีที่ส่งให้^๙ (๒) ในกรณีที่คำสั่งนั้นได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับแจ้ง จะมีผลทันทีที่ส่งถึงภูมิลำเนาของผู้รับแจ้ง^{๑๐} (๓) เมื่อคำสั่งนั้นได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ กรณีนี้จะถือว่าได้รับแจ้งเมื่อพ้นสิบห้าวัน นับแต่วันปิดประกาศ^{๑๑} และ (๔) เมื่อคำสั่งนั้นได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ กรณีนี้จะถือว่ามีผลเมื่อพ้นสิบห้าวันนับแต่วันประกาศในหนังสือพิมพ์^{๑๒}

เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งด้วยการปลอมแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน การอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว^{๑๓} จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๘ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “ให้คำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเมื่อได้แจ้ง”

^๙ มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๑} มาตรา ๗๒ ในกรณีที่ผู้รับเกินห้าสิบคน เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่า การแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

^{๑๒} มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับ หรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือรู้ตัวและภูมิลำเนา แต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

^{๑๓} มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือ แก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมา

ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิอาจเพิกถอนได้^{๔๔} และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดี ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็น แต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการตลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๔๔} มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับการเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^{๔๕} มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะดำเนินการขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

และบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.๓ก.) จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้^{๑๖} หนึ่ง เมื่อมาตรา ๖๑^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดวิธีการในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน^{๑๘} ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏเพียงพอเท่าที่กล่าวมาข้างต้น การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ดังกล่าวโดยผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิจึงชอบแล้ว

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้^{๑๙} ทั้งนี้ โดยผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว เมื่อคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้ระบุให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่เมื่อใด

^{๑๖} มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่ง จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๘} มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

ดังนั้น การเพิกถอนดังกล่าวย่อมมีผลตั้งแต่ขณะที่บุคคลผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้นได้รับแจ้งตามมาตรา ๔๒^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด และการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจะเป็นไปตามกฎหมายใด นั้น เห็นว่า เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ป่าสงวนได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ การยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการไม่สุจริตมาตั้งแต่ต้น และเมื่อการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้จึงสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบุคคลดังกล่าวตามนัยมาตรา ๙๗^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๔

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๑} มาตรา ๙๗ ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

เรื่องเสรีจที่ ๔๓๖/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่ประชาชนสร้างอาคาร
บุกรุกที่สาธารณประโยชน์

กรุงเทพมหานครได้ มีหนังสือ ที่ กท ๘๐๐๔/๖๕๓๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายความว่า ได้มีประชาชนก่อสร้างอาคารบุกรุกที่สาธารณะซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแล ของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครประสงค์จะใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นกับเจ้าของอาคารและแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๗ ทวิ โดยปิดคำสั่งดังกล่าว ณ อาคารที่มีการฝ่าฝืนและส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิสำเนาของเจ้าของอาคารตามที่ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้าน กรุงเทพมหานครจึงขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

๑. กรณีทราบชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืน เมื่อตรวจสอบภูมิสำเนาของเจ้าของอาคารในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร์เพื่อส่งคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปรากฏว่ามีชื่อบุคคลหลายรายซ้ำกับชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืน กรุงเทพมหานครจะต้องส่งคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อซ้ำกันกับเจ้าของอาคาร ณ ภูมิสำเนาของบุคคลนั้นทุกรายหรือไม่ และหากภายหลังปรากฏว่าบุคคลรายใดไม่ใช่ผู้กระทำผิดจะมีผลทางกฎหมายให้กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบอย่างไร หรือไม่

๒. กรณีทราบชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืน แต่ไม่ปรากฏชื่อและภูมิสำเนาของบุคคลนั้นในฐานะข้อมูลทะเบียนราษฎร์ กรุงเทพมหานครจะออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ระบุชื่อบุคคลนั้น และใช้คำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร” แทนได้หรือไม่

๓. กรณีที่เป็นบ้านว่างและไม่ทราบชื่อผู้เป็นเจ้าของอาคารแน่นอน กรุงเทพมหานครจะออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ระบุชื่อบุคคลนั้น และใช้คำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร” แทนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินแปลงที่เกิดปัญหาการบุกรุกของประชาชนดังกล่าว เดิมมีนายน้อย อุดมจรรยา และนางจิมลิ้ม จิवालักษณะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ต่อมานายน้อยและนางจิมลิ้มได้จดทะเบียนแบ่งที่ดินไว้ในโฉนดที่ดินว่าแบ่งหักที่ดินให้เป็นถนนเจริญนคร โดยมีเนื้อที่ ๔-๓-๙๑ ไร่ มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวในทันที ประชาชนจึง

เข้าบุกรุกเข้าไปก่อสร้างอาคารเป็นเพิงพักชั้นเดียวประมาณ ๓๐ ราย ปัจจุบันทายาทของผู้ทิศที่ดินได้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอคืนที่ดินดังกล่าว ซึ่งศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง และคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา กรุงเทพมหานครเห็นว่าเมื่อมีปัญหาโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้น จึงไม่ควรนำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้หรือสั่งปลูกสร้างที่ปลูกอยู่ในที่สาธารณะมาใช้บังคับ น่าจะใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตแทน แต่ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่สามารถแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๗ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กรุงเทพมหานครจึงได้ขอหารือปัญหาตามมาตรา ๔๗ ทวิ ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ที่ดินที่ประชาชนบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างอาคารเป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้ มีเจตนาอุทิศให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะยังไม่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นในทันทีก็ตาม ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมเป็นที่สาธารณะประโยชน์แล้ว การที่ประชาชนบุกรุกเข้าไปก่อสร้างอาคารในที่ดิน จึงเป็นการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรุงเทพมหานครสมควรดำเนินการขับไล่โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔^๒ ที่มี

^๑ มาตรา ๔๗ ทวิ การแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือให้รื้อถอนอาคาร ให้ทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งดังกล่าว ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้นและให้ปิดประกาศคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วเมื่อพ้นกำหนดสามวัน นับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศดังกล่าว

๒ โดยที่ปรากฏว่าได้มีบุคคลที่เห็นประโยชน์ตนโดยเฉพาะได้เข้าไปปลูกปักที่อยู่อาศัยหรือที่ตั้งทำการค้าในที่ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ขัดขวางการจราจรของประชาชน หรือทำให้เกิดความสกปรกรกรุงรังเป็นปอเกิดแห่งเชื้อโรค เป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญของบ้านเมือง พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นและยังเป็นอย่างอยู่ในสถานที่หลายแห่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจจัดให้เป็นที่ยอมรับได้ เพราะขาดอำนาจที่จะดำเนินการโดยเฉียบขาดตามควร คณะปฏิวัติเห็นว่า เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมและความเจริญของบ้านเมืองสมควรให้อำนาจ แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการขจัดความไม่เรียบร้อยให้หมดสิ้นไป

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีที่ได้ปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดินในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรुकเข้าไปในที่ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจแล้วเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลง เป็นที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของ

เจตนารมณ์ ที่จะบังคับมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งใด ลงในที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน บังคับกับกรณีดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัยของอาคาร การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ในการดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้บุกรุกครอบครอง อาคาร รื้อถอนอาคารออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ในกรณีที่กรุงเทพมหานครทราบชื่อของบุคคลที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ แต่ไม่อาจหาผู้มีอำนาจของบุคคลดังกล่าวได้ หรือไม่ทราบชื่อของบุคคลดังกล่าว กรุงเทพมหานครสามารถแจ้งคำสั่งโดยการปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หากยังไม่มีกรรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันออกคำสั่ง กรุงเทพมหานครในฐานะผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ก็สามารถรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๕

ประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยแนชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ให้รื้อถอนไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีที่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ให้ปิดคำสั่งนั้น ไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ในการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจขายโดยวิธีที่เห็นสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

เรื่องเสรีที่ ๕๖๔/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้มีผลย้อนหลัง
กรณีวัดธรรมิการามวรวิหารได้มาซึ่งที่ดินมรดกตามพินัยกรรมของ
นางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๒๑๗๗๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมการศาสนาแจ้งให้กรมที่ดิน ทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาให้ความเห็นเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา สรุปได้ว่า วัดธรรมิการามวรวิหารได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา ทันทีก่อนนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม เมื่อที่ดินมรดกของนางเนื่อมฯ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดธรรมิการามวรวิหารแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางเนื่อมฯ ต้องโอนที่ดินมรดกตามพินัยกรรมที่ระบุให้ตกแก่วัดให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร จะโอนให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากวัดธรรมิการามวรวิหารไม่ได้ การโอนที่ดินมรดกให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่ระบุไว้ให้เป็นผู้รับมรดกตามพินัยกรรม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของเจ้ามรดก ซึ่งไม่ผูกพันทายาท และจะต้องรับผิดชอบทายาทตามมาตรา ๑๗/๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๑๕๑๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนรายการจดทะเบียนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐ และ ๑๔๔๖ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ให้กับมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยฯ และมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยฯ ได้จดทะเบียนขายให้แก่บุคคลอื่นในวันเดียวกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่การดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินและการขายรายนี้ จะมีผลกระทบต่อรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในลำดับต่อมา ซึ่งเป็นรายการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่บุคคลภายนอก ซึ่งเป็นประชาชนผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาผลที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว กรมที่ดินได้พิจารณาเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาระเบิดนี้ควรมีการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้แก่ผู้รับโอนที่ดินมรดกดังกล่าว และผู้รับโอนในลำดับต่อมาเป็นการย้อนหลัง แต่เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมาย

เพื่อความรอบคอบ จึงขอหารือว่า การตราพระราชบัญญัติตามนัยดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้มีผลย้อนหลังจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ดินซึ่งเป็นที่ธรณีสงฆ์เป็นที่ดินซึ่งสามารถโอนไปยังบุคคลใดๆ ได้ แต่การโอนต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองที่ธรณีสงฆ์มิให้ถูกแย่งกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ และให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนในการดูแลการโอนกรรมสิทธิ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่วัดอย่างเหมาะสม

ส่วนกรณีที่จะตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ ให้แก่ผู้รับโอนไปแล้ว โดยการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะช่วยเหลือให้เกิดผลที่ชอบด้วยกฎหมายโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติให้มีการยอมรับว่า การจดทะเบียนที่ทำไปแล้วเป็นการชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังลงไป ก็ต้องพิจารณาว่ามีความชอบธรรมเพียงใด กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงภาระที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ตราพระราชบัญญัติและความเป็นธรรม ประกอบกัน สำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้เป็นที่นามาก่อน ไม่มีกฎหมายคุ้มครองการห้ามใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงเป็นที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ กรณีที่สมควรพิจารณาจึงได้แก่

(๑) ในแง่ของผู้ซื้อ การจดทะเบียนโอนที่ดินเป็นทอดๆ ต่อไปต้องมีการจดทะเบียนโอนที่ดินกันใหม่ ซึ่งเวลาผ่านมามากหลายปีแล้ว ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนที่ดินก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป การจดทะเบียนคิดค่าธรรมเนียมใหม่ย่อมเป็นภาระเพิ่มขึ้นและยุ่งยากเพราะระยะเวลายาวนานที่ผ่านมา

(๒) ในแง่ของรัฐ มีปัญหาว่า ค่าธรรมเนียมที่ได้รับมาแต่เดิมนั้นอาจต้องคืนไปและบรรดาภาษีบำรุงท้องที่ หรือภาษีโรงเรือนที่เกี่ยวข้องก็อาจต้องคืนไปด้วย และโดยที่เป็นการ

^๑ มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผัดกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรมการศาสนา แล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

เพิกถอนโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินได้จดทะเบียนให้ไป เอกชนผู้รับโอนที่ดินโดยสุจริตทุกรายก็มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมที่ดินได้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ซึ่งกรมที่ดินต้องฟ้องไล่เบียดกันอีกมากมายหลายรายตามภาระผูกพันต่างๆ ที่มีอยู่แก่กัน

(๓) ในแง่ของสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อในการซื้อที่ดินเหล่านี้ก็ต้องฟ้องเรียกคืนเงินกู้โดยทันที เนื่องจากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไม่มีอยู่เสียแล้ว และ

(๔) ในแง่ของบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ดินต่างๆ ที่รับโอนมาอาจมีการจำนองหรือเกิดทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ผูกพันระหว่างกัน เช่น จำนอง ขายฝาก ภาระจำยอม ทางจำเป็น การครอบครองปรปักษ์ ฯลฯ โดยมีคำตอบแทนและไม่มีคำตอบแทน ซึ่งการทำให้กลับคืนฐานะเดิมย่อมเป็นไปได้โดยวิธีการปกติ

ความเดือดร้อนต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่อาจนำมาพิจารณาซึ่งดูความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการตราพระราชบัญญัติ เพื่อจัดทำให้สิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้เสนอตราพระราชบัญญัติเห็นว่าไม่น่าหนักเพียงพอที่ย่อมสามารถตราเป็นกฎหมายได้ ซึ่งผู้เสนอตราพระราชบัญญัตินั้นต้องรวบรวมรายละเอียดมาพิจารณาให้

ประเด็นที่สอง หน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ นั้น เห็นว่า การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ให้แก่เอกชนเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์ให้แก่เอกชน โดยสมควรหรือกับมหาเถรสมาคมด้วยเพราะเป็นเรื่องทรัพย์สินของวัด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๔

^๒ มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

เรื่องเสร็จที่ ๖๗๒/๒๕๔๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง กรมที่ดินขอหารือว่าการจำหน่าย ส.ค.๑ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗/๒๘/๒๖๒๔๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สรุปความได้ว่า

๑. นายสุข นาคำรอด ได้นำหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จำนวนเนื้อที่ ๕๖-๐-๐๐ ไร่ มาขอออกโฉนดที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม โดยอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากนายพองพรหม วงษ์ ซึ่งเป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดแล้วปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะของแนวเขตแตกต่างไปจากเดิมได้เนื้อที่ ๔๙-๑-๖๑ ไร่ น้อยกว่าเนื้อที่เดิม ๖-๒-๒๙ ไร่ ข้างเคียงรับรองแนวเขตครบ

๒. สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี และสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม พิจารณาแล้วเห็นว่า ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช ที่ผู้ขอมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน น่าจะเป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้นำที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนการครอบครองไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ มาแจ้งการครอบครองที่ดิน ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใดตามมาตรา ๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เห็นควรจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินต่อไป แต่เนื่องจากผู้ขอได้นำพยานบุคคล ซึ่งเป็นผู้สูงอายุ โดยอ้างว่ารู้เห็นในการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวมาให้อภัยคำยืนยันว่าผู้แจ้งการครอบครองที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ก่อนที่ทางราชการได้ประกาศขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ประกอบกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดอุบลราชธานีก็ไม่คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน และอำเภอเดชอุดมแจ้งว่าที่ดินไม่ทับที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมแก่นายสุขฯ จึงเห็นควรนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.จังหวัด) พิจารณา

๓. คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินส่วนจังหวัดอุบลราชธานีพิจารณาแล้วมีมติว่า ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านเมืองเก่า ซึ่งทางราชการได้สงวนหวงห้ามโดยขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ ก่อนวันแจ้งการครอบครองที่ดิน จึงให้เพิกถอน ส.ค.๑ แปลงดังกล่าว

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมที่ดินที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ มีคำสั่งให้จำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีชื่อนายฟอง พรหมวงษ์ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานี พร้อมทั้งแจ้งให้นายสุขฯ ทราบและให้นุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๕. นายสุขฯได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้เหตุผลสรุปได้ว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้จำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ตามมติของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด อุบลราชธานีนั้น ขัดกับข้อเท็จจริงที่อดีตรัฐมนตรี (นายนิยม ถิ่นขาม และนายสิงห์ บุญธรรม) ได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวนายฟองฯ ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๙๘ จึงได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาแจ้งการครอบครอง และขายให้ตนซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ตนจึงได้สิทธิครอบครองมาก่อน พ.ศ. ๒๔๗๒ ก่อนที่ทางราชการประกาศสงวนหวงห้ามขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านเมืองเก่า

๖. จังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า นายสุขฯ ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถนำพยานหลักฐานที่เป็นพยานเอกสารมาพิสูจน์หักล้างเอกสารของทางราชการ การอ้างพยานบุคคลไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ ต้องจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน จึงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ดังกล่าว และได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อบ ๐๐๒๒/๑๐๗/๖๙ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๗. กรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายสุขฯ อุทธรณ์ว่า คำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ขัดกับข้อเท็จจริงที่นายนิยม ถิ่นขาม ผู้ปกครองท้องที่ และนายสิงห์ บุญธรรม ผู้สูงอายุ ให้ถ้อยคำ่าว่าที่ดินแปลงดังกล่าว นายฟอง พรหมวงษ์ ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็นการโต้แย้งข้อเท็จจริง ที่ปราศจากหลักฐานมาประกอบพิสูจน์หักล้างหลักฐานของทางราชการและก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่าที่ดินแปลงดังกล่าวทับที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านเมืองเก่า ดังนั้น คำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเสนอ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งการต่อไป

๘. กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม ใช้อำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๔๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ และคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ สั่งจำหน่าย ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลเมืองเดช อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี ของนายสุขฯ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม) ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลคำสั่งดังกล่าวจึงเป็น คำสั่งทางปกครองตามนัย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนกรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ให้ความเห็นชอบกับการจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครอง นั้น เป็นเพียงเงื่อนไขหรือกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จึงเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม และผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๘) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาอุทธรณ์ของนายสุขฯ แล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์รายนี้ จึงเป็นอันยุติในชั้นการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ไม่ต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่อย่างใด เห็นควรส่งเรื่องนี้คืนให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๙. รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายเอนก เกษมสุข) ได้พิจารณาความเห็นของกองนิติการแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีอนุมัติให้จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน เป็นการดำเนินการเพื่อให้บังเกิดผลตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และเมื่อคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ ข้อ ๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ดังนั้น จึงน่าจะถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ส่วนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม เป็นเพียงผู้ดำเนินการทางธุรการให้ปรากฏการจำหน่าย ส.ค.๑ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ใน

ทะเบียนการครอบครองที่ดินเท่านั้น เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม ก็ไม่มีหน้าที่จำหน่าย การดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม จึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของการมีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเสนอให้กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมารองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายวรวิทย์ เลิศลักษณ์) ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามความเห็นดังกล่าว

๑๐. กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาทบทวนแล้วยังคงมีความเห็นเช่นเดิมและเห็นว่า เนื่องจากผลการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอาจเป็นบรรทัดฐานที่มีผลในการปฏิบัติราชการต่อไปในภายหน้า ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้ได้เป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ จึงเห็นควรให้กรมที่ดินเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาว่า การดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหากการดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้แก่ผู้ใด กรมที่ดินจึงขอหารือประเด็นดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น เห็นว่า การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ประกอบกับคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ซึ่งมีผลเป็นการทำให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินที่ถูกจำหน่ายการครอบครองดังกล่าวไม่สามารถนำ ส.ค.๑ ซึ่งเป็นหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินไปขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจ

^๑ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล อันเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ใดและใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

วิธีการจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินกำหนดไว้โดยข้อ ๙^๓ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ ในกรณีปรากฏว่า การแจ้งการครอบครองที่ดินมีการผิดพลาดคลาดเคลื่อน และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้วขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งจำหน่าย โดยให้ขีดเส้นขนานคู่ที่ด้านหน้าส.ค.๑ ทั้งสองตอน และที่เอกสารอื่นของที่ดินแปลงนั้นในสารบบ และหมายเหตุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้จำหน่ายแล้ว...” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนาม และวัน เดือน ปีกำกับไว้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ส่วนการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเพียงวิธีการดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ให้เป็นไปตามคำสั่งหรือการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น การจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ตามข้อ ๒ (๑๑)^๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๔

^๓ ข้อ ๙ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าว นั้น มีการผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้นายอำเภอสอบสวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการเช่นกัน แล้วให้แก้ไขทะเบียนการครอบครองที่ดินตามกรณี

^๔ ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๑

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

๑.๑

๑.๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๐/๓๗๙๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ ความว่า

๑.๑ ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ อยู่ในตำบลหนองแก อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ทั้งแปลง ๓๑-๒-๘๐ ไร่ เดิมใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งด่านศุลกากรหัวหิน เนื้อที่ประมาณ ๔-๐-๖๒ ไร่ และให้องค์การมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียนเช่าเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศและฝึกอบรม เนื้อที่ประมาณ ๒๕-๒-๓๙ ไร่

๑.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาให้องค์การมิชชันนารีฯ ลดจำนวนเนื้อที่เช่าลงคงเหลือเนื้อที่เช่าประมาณ ๑๔-๐-๖๘ ไร่ เนื่องจากเห็นว่าองค์การมิชชันนารีฯ ได้ใช้ที่ดินราชพัสดุมากเกินความจำเป็น และเห็นว่าที่ดินราชพัสดุส่วนที่ขอคืนมา จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๑-๑-๗๑ ไร่ มาจัดหาประโยชน์โดยจัดทำเป็นโครงการให้เอกชนเช่าเพื่อสร้างเป็นโรงแรมหรือบังกาโลสำหรับพักผ่อนตากอากาศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินส่วนที่ขอคืนมาจากองค์การมิชชันนารีฯ แปลงดังกล่าว แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้เข้าประมูล เนื่องจากกรมธนารักษ์กำหนดเงื่อนไขการประมูลสูงมากจนไม่อาจปฏิบัติได้ จึงได้ยกเลิกการประมูลครั้งนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ กรมธนารักษ์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังได้กำหนดเงื่อนไขการประมูลใหม่ และได้เปิดประมูลปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และมีผู้ยื่นประมูลรวม ๒ ราย กรมธนารักษ์ได้นำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาผลการประมูล ปรากฏว่าผลการประมูลยังไม่เป็นที่พอใจ เนื่องจาก เห็นว่าอำเภอบางพลีกำลังได้รับการพัฒนาและส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับมีแนวโน้มว่าราคาที่ดินจะเพิ่มสูงกว่าเดิมมาก อันจะทำให้รัฐได้รับผลตอบแทนจากการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ มากกว่าผลตอบแทนที่ผู้เข้าร่วมประมูลเสนอให้ จึงได้ยกเลิกการประมูลครั้งนี้

๑.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กรมธนารักษ์ขอให้กรมศุลกากรส่งคืนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ เนื้อที่ประมาณ ๔-๐-๖๒ ไร่ ซึ่งใช้ประโยชน์เป็นด่าน

ศุลกากรหัวหิน เพื่อนำมารวมกับที่ดินราชพัสดุบริเวณที่มีโครงการจะพัฒนาให้เป็นแปลงเดียวกัน รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๒-๕๗ ไร่

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลลงทุนก่อสร้างอาคารโรงแรมในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว บนเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๒-๕๗ ไร่ ซึ่งในระหว่างเปิดประมูลได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยห้ามก่อสร้างอาคารติดชายทะเล และจำกัดความสูงและพื้นที่ของอาคาร เป็นเหตุให้ศักยภาพของที่ดินลดลงและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการประมูลที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้เดิม ทำให้ไม่มีผู้เข้าประมูลพัฒนาที่ดินแปลงดังกล่าว จึงได้ยกเลิกการประมูลอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลลงทุนก่อสร้างอาคารโรงแรมในที่ดินราชพัสดุดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้จะต้องจัดหาที่ดินเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๔-๐-๐๐ ไร่ พร้อมทั้งชำระราคาและค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยกรกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กระทรวงการคลัง และต้องก่อสร้างอาคารชดเชยในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้วเสร็จพร้อมส่งมอบอาคารและขนย้ายทรัพย์สินและอุปกรณ์ทั้งหมดของกรมศุลกากร จากที่ทำการเดิมไปยังอาคารชดเชยให้เรียบร้อยแล้ว จึงจะทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกรกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังบนที่ดินราชพัสดุแปลงที่เปิดประมูลต่อไป ซึ่งปรากฏว่าในการประมูลมีผู้เข้าร่วมประมูลรวม ๓ ราย และบริษัทนิเวศนาถ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด) เป็นผู้ประมูลได้สิทธิการพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการ ดังนี้

- มูลค่าที่ดิน ๑๔-๒-๕๗ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท	
เป็นเงิน	๑๗๕,๗๑๐,๐๐๐ บาท
- มูลค่าโครงการที่บริษัทฯเสนอ	๓๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์	๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าเช่า	๒๗,๙๕๗,๓๒๐ บาท
- มูลค่าที่ดินและอาคารชดเชย	๑๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท
รวมเป็นมูลค่าโครงการ	๕๗๑,๑๖๗,๓๒๐ บาท

ทั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้กันเนื้อที่บางส่วนทางด้านทิศเหนือไว้เป็นถนน เนื้อที่ประมาณ ๐-๓-๗๑ ไร่ เพื่อจะทำการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดินด้านหน้าเพื่อจดทะเบียนการจ่ายอมที่จะใช้เป็นทางเข้า-ออก สู่ถนนเพชรเกษม-หนองแก

กรมธนารักษ์ได้จัดทำสัญญาายกรกรรมสิทธิ์ที่ดินและก่อสร้างอาคารชดเชยกับบริษัทนิเวศนาถฯ ผู้ประมูลได้ตามสัญญาที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๕ โดยบริษัทได้จัดสร้างอาคารชดเชยพร้อมส่งมอบให้กรมธนารักษ์เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ และกรมศุลกากรได้เข้าใช้ประโยชน์ในอาคารชดเชยหลังใหม่นี้เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗

๑.๔ ขณะที่บริษัทนิเวศนาถฯ ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินและก่อสร้างอาคารชดเชยให้กับทางราชการตามเงื่อนไขการประมูลนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ กรมธนารักษ์ได้รับ

การต่ออายุสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ กับองค์การมิชชันนารีฯ เนื่องจากเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุส่วนนี้อยู่ติดทะเลที่มีชายหาดและธรรมชาติ ที่สวยงามและอยู่ในทำเลที่เจริญแล้ว การให้เช่าต่อไปจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุไม่คุ้มค่ากับมูลค่าของที่ดินในปัจจุบันและไม่เหมาะสมอีกต่อไป ประกอบกับในแปลงเดียวกัน กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินบริเวณข้างเคียงกันมาพัฒนา โดยเปิดประมูลปลูกสร้างอาคารโรงแรมไปแล้ว จึงเห็นควรนำที่ดินส่วนดังกล่าวมาเปิดประมูลพัฒนาจัดหาประโยชน์ให้คุ้มค่า สอดคล้องกับที่ดินราชพัสดุข้างเคียงที่ได้เปิดประมูลไปแล้ว โดยได้จัดหาที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๑๗๔ ตำบลปากน้ำปราณ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๒๓-๐-๕๔.๗๕ ไร่ ให้องค์การมิชชันนารีฯ เช่าเป็นการทดแทนและชดเชยค่าร้อยละยี่สิบและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้

วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ เฉพาะเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๓-๗๘.๓ ไร่ ซึ่งเดิมองค์การมิชชันนารีฯ เป็นผู้เช่า ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประมูลสองราย และบริษัทนิวนานาคฯ เป็นผู้ประมูลได้รับสิทธิในการพัฒนาเพื่อก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้ กระทรวงการคลัง โดยมีรายละเอียดของโครงการ ดังนี้

- มูลค่าที่ดิน ๑๔-๓-๗๘.๓ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท	
เป็นเงิน	๑๗๙,๓๔๙,๐๐๐ บาท
- มูลค่าโครงการที่บริษัทฯเสนอ	๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์	๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าเช่า	๓๓,๓๗๖,๖๖๑ บาท
- มูลค่าชดเชย	๔,๓๙๐,๐๐๐ บาท
รวมเป็นมูลค่าโครงการ	๕๕๒,๑๑๕,๖๖๑ บาท

๑. ๕ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๗ บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด (เดิมชื่อบริษัทนิวนานาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด) ได้เสนอขอเปลี่ยนแปลงแบบแปลนโรงแรมทั้งสองแห่ง ที่จะก่อสร้างบนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ ตามที่ได้รับสิทธิในการประมูลทั้งสองครั้งเป็นโรงแรมเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่าในปัจจุบันบริษัทได้ว่างเครือข่ายการบริหารโรงแรมที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับมากที่สุดแห่งหนึ่งในและต่างประเทศ คือ HYATT HOTEL เป็นผู้แนะนำการออกแบบและบริหารโรงแรมเมื่อเปิดดำเนินการแล้ว โดยทาง HYATT HOTEL ได้เสนอแนะให้รวมโรงแรมทั้งสองแห่งดังกล่าวเป็นโรงแรมเดียวกัน เพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการที่จะบริหารโรงแรมให้มีมาตรฐานสูง และจะสามารถสร้างโรงแรมที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีมาตรฐานตามสากลสูงขึ้น และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างครบถ้วน สามารถจัดภูมิสถาปัตย์ให้มีความสวยงาม และสามารถอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและต้นไม้เดิมในที่ดินได้อย่างดีด้วย กรมธนารักษ์จึงได้อนุญาตให้บริษัทฯ รวมโครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังเป็นโครงการเดียวกันเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยเห็นว่า จะทำให้สามารถก่อสร้างอาคารโรงแรมที่ได้มาตรฐานสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะบริหารกิจการโรงแรม

ให้ได้มาตรฐานและทางราชการ จะได้รับประโยชน์จากมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นด้วย และบริษัท จะต้องจัดส่งแบบแปลนรายละเอียดการก่อสร้างอาคารตามโครงการที่ขอเปลี่ยนแปลง ให้ กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาต และนำแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวไปยื่นขออนุญาตต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก่อนดำเนินการจัดทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้ กระทรวงการคลังตามเงื่อนไขการประมูล ซึ่งกรมธนารักษ์อนุญาตแบบแปลนดังกล่าวและเจ้า พนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้บริษัท ก่อสร้างอาคารตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ และบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด ทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้ กระทรวงการคลังตามสัญญาที่ ๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กรมธนารักษ์ได้จัดให้บริษัท เช่าที่ดินราชพัสดุแปลง หมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ เพิ่มเติม โดยไม่ต้องประมูลเนื้อที่ประมาณ ๐-๓-๗๑.๒ ไร่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- มูลค่าที่ดิน ๐-๓-๗๑.๒ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ	๓๐,๕๐๐ บาท
เป็นเงิน	๑๑,๓๒๑,๐๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์	๒,๒๖๔,๓๒๐ บาท
- ค่าเช่า	๒,๒๖๔,๓๒๐ บาท
รวมเป็นมูลค่า	๑๕,๘๕๐,๒๔๐ บาท

ดังนั้น เมื่อรวมมูลค่าของโครงการทั้งสิ้นจะเป็นเงิน ๑,๑๓๙,๑๓๓,๒๒๑ บาท

กรมธนารักษ์ เห็นว่า การเปิดประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุดังกล่าว กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาโดยตลอด ซึ่งการเปิดประมูลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งสองครั้ง บริษัท นิวบุรณาคฯ เป็นผู้ได้รับสิทธิการประมูลโดยได้เสนอโครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมโดยแยก เป็นสองโครงการบนที่ดินราชพัสดุแต่ละแปลงตามเงื่อนไขการประมูล และได้เสนอผลประโยชน์ ตอบแทนและมูลค่าโครงการพัฒนาที่ดินราชพัสดุแต่ละโครงการประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท ต่อมา ได้ขอรวมโครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมทั้งสองโครงการเข้าด้วยกันเป็นโครงการเดียว ซึ่ง กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมโครงการและการขอแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างนี้ สามารถทำได้โดยไม่ขัดกับเงื่อนไขการประมูล และเป็นการแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้าง ก่อนการจัดทำสัญญา ก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ทั้งสองโครงการซึ่ง เงื่อนไขการประมูลมิได้จำกัดไว้ และเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการและการออกแบบ การก่อสร้างอาคารโรงแรมด้วย

นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังเห็นว่า โครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมยก กรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ไม่เข้าข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากโครงการดังกล่าว เกิดจากการประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลข ทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ สองครั้ง ซึ่งมี ระยะเวลาห่างกันประมาณ ๒ ปี กรมธนารักษ์ไม่สามารถรู้หรือคาดเดาได้ว่าผู้ที่ชนะการ

ประมูลและได้รับสิทธิการพัฒนาที่ดินราชพัสดุทั้งสองครั้งจะเป็นรายเดียวกัน และไม่อาจสังเกตเห็นได้ว่าบริษัทผู้ประมูลได้จะขอรวมโครงการทั้งสองโครงการเข้าด้วยกัน ทำให้มูลค่าโครงการเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท และเมื่อเปรียบเทียบขั้นตอนในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กับขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ปรากฏว่าโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว ตั้งแต่ก่อนมีการอนุญาตให้รวมโครงการเข้าด้วยกัน

กรมบัญชีกลาง เห็นว่า การที่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้รวมโครงการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการประมูลให้เอกชนเข้าพัฒนาประโยชน์ในที่ราชพัสดุทั้งสองโครงการให้เข้ามาเป็นโครงการเดียวกันนั้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของเงื่อนไขการประมูล และโดยที่มูลค่าการลงทุนของการรวมโครงการมีวงเงินเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท กรณีจึงเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่มีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่ หนึ่งพันล้านบาท และต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ นับแต่วันที่กรมธนารักษ์อนุญาตให้เอกชนรวมโครงการ การที่กรมธนารักษ์ได้ลงนามในสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังภายหลังจากที่ได้อนุญาตให้เอกชนรวมโครงการ โดยมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด จึงไม่มีผลผูกพันในแง่ของสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด สามารถดำเนินการฟ้องร้องทางราชการให้ทำการชดเชยในส่วนที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามโครงการประมูลได้ ประกอบกับกฎหมายนี้ได้กำหนดขั้นตอนการเสนอโครงการและการดำเนินโครงการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเห็นควรให้กรมธนารักษ์เสนอเรื่องการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ การทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง รวมทั้งการดำเนินการตามโครงการในส่วนที่เหลือไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ

กระทรวงการคลังเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติอนุโลมให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นกรณีพิเศษได้ เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป

กรมธนารักษ์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. บริษัทนิวนนาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด”) ผู้ประมูลได้สิทธิการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ (บางส่วน) ครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วระหว่างที่ดำเนินการก่อสร้างอาคารชดเชยให้กับทางราชการอยู่ได้มีการเปิดประมูลครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ติดกัน และบริษัทดังกล่าวก็เป็นผู้ประมูลได้สิทธิพัฒนาอีกเช่นกัน การที่กรมธนารักษ์อนุญาตให้มีการรวมโครงการทั้งสองครั้ง เป็นโครงการเดียวกันในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้โครงการมีมูลค่ารวมกันเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับที่

จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างอาคารโรงแรมของบริษัทนิวบุน นาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด”) จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมีมูลค่าโครงการเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท และทางราชการได้ทำสัญญากับบริษัทฯ ซึ่งถือว่ามีผลผูกพันตามสัญญาต่างตอบแทนไปแล้ว เห็นควรอนุโลมให้สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๒๕ โดยการแต่งตั้งกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ ได้หรือไม่ หรือจะให้กรมธนารักษ์ถือปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้น โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนดำเนินการตามโครงการพัฒนาจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ละโครงการเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ในการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่า ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘^๑ ประกอบกับข้อ ๑๖^๒ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน

^๑ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๒ ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุดังกล่าว จึงเป็นกิจการที่ใช้ทรัพย์สินของส่วนราชการซึ่งอยู่ในความหมายของนิยาม “กิจการของรัฐ”^๓ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ว่าการจัดให้เช่านั้นจะมีเงื่อนไขว่าผู้เช่าจะก่อสร้างอาคารในที่ดินที่ราชพัสดุที่เช่าเพื่อยกกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลังด้วยหรือไม่ก็ตาม^๔ และเมื่อมีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ ทั้งสองโครงการเข้าเป็นโครงการใหม่เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อรวมการก่อสร้างเป็นโรงแรมเดียว ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนของโครงการใหม่นี้รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๑,๑๓๙,๑๓๓,๒๒๑ บาท มูลค่าการลงทุนของโครงการที่รวมกันแล้วนี้มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป^๕ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง เมื่อโครงการพัฒนาจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ ที่รวมกัน อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการจึงต้องเป็นไปตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตั้งแต่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้มีการรวมโครงการในปี

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ บันทึก เรื่อง การจัดหาที่ราชพัสดุ และการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (กรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๘ (เรื่องเสร็จที่ ๕๘๗/๒๕๓๘) และบันทึก เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๒)

^๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตาม วงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

พ.ศ. ๒๕๓๘ อันมีผลให้โครงการมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป และเมื่อเป็นการดำเนินโครงการหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับแล้ว จึงไม่ใช่โครงการที่ได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามมาตรา ๒๕^๖ และโดยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา ๒๕ เป็นบทเฉพาะกาล จึงไม่สามารถอนุโลมให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒^๗ ได้

กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามกรณีนี้หรือ จึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในหมวด ๒ เกี่ยวกับการเสนอโครงการตั้งแต่มีการรวมโครงการ โดยจะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียด ตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดตามมาตรา ๖^๘ และ กระทรวงการคลังเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๘^๙ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวเห็นชอบกับโครงการ ก็ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการตามมาตรา ๙^{๑๐} ต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้า

^๖ มาตรา ๒๕ โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

^๗ มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ซึ่งมีให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด

^๘ มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๙ มาตรา ๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการดังนี้

(๑) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(๒) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา

^{๑๐} มาตรา ๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกระทรวงการคลังดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับโครงการใหม่

ร่วมงานหรือดำเนินโครงการแล้ว กรมธนารักษ์จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓^{๑๑} และในกรณีที่กรมธนารักษ์เห็นสมควรให้บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด เป็นผู้ดำเนินการโดยไม่ใช้วิธีการประมูล กรมธนารักษ์ก็อาจเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๖^{๑๒} ได้

(ก) หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ

(ข) ถ้าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินโดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖ และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

(๒) สำหรับโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว

(ก) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการ

(ข) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖ และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังพิจารณาโครงการตามมาตรานี้ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการ

^{๑๑} มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

^{๑๒} มาตรา ๑๖ ในการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ หากคณะกรรมการมีความเห็นว่า ไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีการประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นชอบด้วย ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง หากสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๓๓๙/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ
บริเวณสถานีขนส่งหมอชิต

กระทรวงการคลังได้ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๙/๑๙๐๗ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลพัฒนาหาผู้ลงทุนโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์ระบบการขนส่งจราจรทางบก โดยจัดสร้างอาคารในลักษณะผสมผสานเป็นสถานีขนส่ง อาคารเชิงพาณิชย์รวมทั้งโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า ซึ่งผลปรากฏว่า บริษัท ชันเอสเตท จำกัด (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทบางกอกเทอร์มินอล จำกัด หรือ BKT) เป็นผู้ประมูลได้สิทธิในการพัฒนา และได้มีการลงนามในสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตกับบริษัทฯ ไปแล้วเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ และเนื่องจากนับตั้งแต่ได้มีการลงนามในสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการดังกล่าวเป็นต้นมา จนถึงขณะนี้ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร อันมีสาเหตุมาจากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลายประการซึ่งสามารถสรุปการดำเนินการตามโครงการได้ ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานครได้ให้สัญญาสัมปทานเดินรถไฟฟ้าแก่บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (BTSC) โดยมีเงื่อนไขว่ากรุงเทพมหานครจะต้องจัดหาที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า (DEPOT) ให้แก่ BTSC ด้วย กรุงเทพมหานครพิจารณาเห็นว่า พื้นที่บริเวณสถานีขนส่งหมอชิตซึ่งบริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) ใช้ประโยชน์อยู่ในขณะนั้นมีความเหมาะสม จึงได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ๔ ฝ่าย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร กรมการขนส่งทางบก บริษัทขนส่ง จำกัด และกรมธนารักษ์ ให้ใช้ที่ดินราชพัสดุบริเวณดังกล่าวเพื่อก่อสร้างศูนย์ระบบรถไฟฟ้าและรถยนต์โดยสารฯ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๖ และกรุงเทพมหานครได้ลงนามในสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ เพื่อก่อสร้างโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้าและอาคารที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ใช้สอยประมาณ ๙๒,๖๒๐ ตารางเมตร ในที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต เนื้อที่ประมาณ ๔๐ ไร่

๒. กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งที่ ๑๖๒/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาดำเนินการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต ประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายบุญชู ตรีทอง) เป็นประธาน ผู้แทน

กระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมการผังเมือง เป็นคณะทำงาน อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ซึ่งคณะทำงานฯ พิจารณาเห็นว่า ในการดำเนินโครงการดังกล่าว จะต้องย้ายสถานีขนส่งหมอชิตเดิมออกไปและสร้างสถานีขนส่งชั่วคราวที่ถนนกำแพงเพชรก่อน แล้วจึงสร้างสถานีขนส่งถาวรในบริเวณเดิมชดเชยให้ โดยประมาณการว่าจะต้องใช้เงินลงทุนทั้งหมดประมาณ ๓,๑๓๕ ล้านบาท แต่กรุงเทพมหานครสามารถรับภาระได้เพียง ๕๒๐ ล้านบาท และบริษัทขนส่ง จำกัด รับผิดชอบในวงเงิน ๑๑๐ ล้านบาท ค่าใช้จ่ายลงทุนส่วนที่เหลือ ๒,๕๐๕ ล้านบาท ไม่มีผู้รับภาระ คณะทำงานฯ เห็นว่าเพื่อให้เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน จึงเห็นควรนำที่ราชพัสดุ ๖๓-๒-๖๕ ไร่ มาพัฒนา โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้ต้องชดเชยก่อสร้างส่วนที่เป็นสถานีขนส่งและทางยกระดับด้วย กระทรวงการคลังได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖/๒๒๓๖๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗

๓. กรมธนารักษ์จึงได้มีประกาศลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๗ กำหนดเงื่อนไขการประมูลลงทุนโครงการก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต โดยกำหนดให้มีการขายเอกสารการประมูลได้ตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๘ สรุปเงื่อนไขประมูลที่สำคัญ ๆ คือ

๓.๑ ผู้ประมูลได้ต้องพัฒนาที่ราชพัสดุในพื้นที่ ๖๓-๒-๖๕ ไร่ ประกอบด้วยสิ่งก่อสร้างชดเชยและอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง

๓.๒ ผู้ประมูลได้จะต้องชดเชย

๓.๒.๑ ก่อสร้างสถานีขนส่งบนโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า (DEPOT) ของ BTS พื้นที่ใช้สอยประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ตารางเมตร

๓.๒.๒ ให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ก่อสร้างฐานรากโรงจอดซ่อมและประกอบรถไฟฟ้าและสถานีขนส่ง โดยผู้ประมูลได้จะต้องชดเชยค่าฐานรากเฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับอาคารด้านบนให้กรุงเทพมหานคร ในวงเงินประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท ให้แก่ BTS (กรมธนารักษ์ โดยคณะทำงานคนกลางกำหนดค่าฐานรากเป็นเงิน ๗๖๖,๖๐๔,๗๑๒.๙๖ บาท) รวมทั้งต้องก่อสร้างทางยกระดับเชื่อมระหว่างสถานีขนส่งหมอชิตกับสถานีขนส่งบริเวณถนนกำแพงเพชร ๒ และทางยกระดับเข้าออกสถานีขนส่งหมอชิต

๔. กรมธนารักษ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการประมูลพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต ตามคำสั่งกรมธนารักษ์ที่ ๓๓๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๗ และต่อมาเมื่อมีการรับซองประมูลแล้ว แต่ยังมีได้พิจารณาผลการประมูล กรมธนารักษ์ได้รับทราบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๘ ว่า การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการของรัฐ” และหากการจัดให้เช่ารายใดมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ย่อมอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.

๒๕๓๕ ดังนั้น โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ด้วย กรมธนารักษ์จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพิ่มเติม ตามคำสั่งกรมธนารักษ์ที่ ๓๗๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๘ และที่ ๔๒๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๘ เพื่อให้ครบถ้วนตาม นัยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๕. คณะกรรมการฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ บริษัท ชันเอสเตท จำกัด เป็นผู้ได้รับสิทธิลำดับแรกเนื่องจากเป็นผู้เสนอผลประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ เสนอโครงการมีมูลค่า ๑๙,๗๙๗.๙๗ ล้านบาท และค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์ ๕๕๐ ล้านบาท โดยกระทรวงการคลังได้นำผลการเจรจาในเบื้องต้นเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ตามหนังสือที่ กค ๐๔๐๖/๔๘๙๕๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

๖. สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่โรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้าบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแล้วเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๙

๗. ต่อมา กระทรวงการคลังได้เสนอผลการเจรจาเกี่ยวกับรูปแบบโครงการและผลประโยชน์ตอบแทน ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุดที่ กค ๐๔๐๖/๑๔๓๗๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๙ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว ของกระทรวงการคลัง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว ได้ปรากฏผลการดำเนินการตามโครงการ ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กรมการขนส่งทางบก และบริษัทขนส่ง จำกัด พิจารณาร่างสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการฯ พร้อมทั้งได้ส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาร่างสัญญาเรียบร้อยแล้ว กรมธนารักษ์ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างสัญญา พร้อมทั้งร่างบันทึกประกอบสัญญาขึ้นใหม่ โดยการดำเนินการครั้งนี้ มิได้ส่งร่างให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแต่อย่างใด และมีการลงนามในสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการฯ กับ บริษัท ชันเอสเตท จำกัด (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทบางกอกเทอร์มินอล จำกัด หรือ BKT) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ และบันทึกประกอบสัญญา เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๙

๒. การดำเนินการตามสัญญา

๒.๑ กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานและกำกับโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามคำสั่งกรมธนารักษ์ที่ ๘๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑

๒.๒ บริษัท BKT ได้จัดส่งแบบแปลนการก่อสร้างโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตให้กรมธนารักษ์พิจารณา แต่กรมธนารักษ์ยังไม่สามารถดำเนินการตรวจแบบแปลนได้ เนื่องจากบริษัท BKT กับบริษัท BTSC ยังไม่สามารถตกลงการใช้พื้นที่ส่วนกลางที่จะต้องใช้ร่วมกันได้

๒.๓ ตามเงื่อนไขของสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการฯ ข้อ ๙ (๙.๑) บริษัท BKT จะต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์ให้แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐ เป็นเงิน ๕๕๐ ล้านบาท โดยแบ่งชำระเป็นงวด ๆ ซึ่งบริษัท BKT ได้ชำระงวดแรกในวันลงนามในสัญญาฯ เป็นเงิน ๑๕๐ ล้านบาทแล้ว และในงวดที่สอง บริษัทฯ จะต้องชำระเป็นจำนวนเงิน ๑๐๐ ล้านบาท ภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทฯ ชำระหลายครั้งแล้ว แต่บริษัท BKT ก็ได้มีหนังสือสอบถามกรมธนารักษ์ถึงสถานะของสัญญาที่มีปัญหาในประเด็นข้อกฎหมาย พร้อมทั้งแจ้งว่าบริษัท BKT จะชำระเงินดังกล่าวเมื่อได้รับทราบความชัดเจนของสถานะของสัญญาจากกรมธนารักษ์แล้ว และบริษัท BKT จะต้องชำระงวดที่สามจำนวน ๑๐๐ ล้านบาทภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ รวมเป็นเงินค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์ที่บริษัท BKT จะต้องชำระในขณะนี้ทั้งสิ้น ๒๐๐ ล้านบาท ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท BKT ดำเนินการแล้ว

สำหรับค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานรากที่บริษัท BKT จะต้องชำระให้แก่กรุงเทพมหานคร หรือบริษัท BTSC ตามเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๙.๔ นั้น กรมธนารักษ์ได้แต่งตั้งคณะทำงานคนกลางเพื่อประเมินราคาค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานราก โดยคณะทำงานฯ ได้กำหนดค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานรากแล้วเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๖๖,๖๐๔,๗๑๒.๙๖ บาท และกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท BKT ดำเนินการชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว ซึ่งบริษัท BKT ได้มีการชำระเงินค่าชดเชยนี้บางส่วนจำนวน ๑๕๙,๓๘๒,๗๒๐ บาท ให้แก่บริษัท BTSC ไปแล้ว ส่วนที่เหลือ บริษัท BKT อ้างว่าจะชำระเมื่อทราบความชัดเจนเรื่องสถานะของสัญญาเช่นกัน

๒.๔ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕/๒๓๑ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ หรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวกับปัญหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้วินิจฉัยให้นายนิพัทธ พุกกะณะสุต มีมูลความผิด กรณีการรับสินบนจาก บริษัท ชันเอสเตท จำกัด ว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อนเงื่อนไขสัญญาก่อสร้างฯ ฉบับลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ ข้อ ๒๓ อันจะทำให้สัญญาสิ้นสุดผลทันทีหรือไม่ ประกอบกับมีข้อเท็จจริงว่า ได้มีการแก้ไขร่างสัญญาที่สำนักงาน

อัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้วในสาระสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวางหลักประกัน การก่อสร้าง เป็นผลให้ไม่มีการวางหลักประกันและรัฐไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายจาก หลักประกันได้ นอกจากนั้น บริษัท ชันเอสเตท จำกัด ยังไม่ยอมลงนามในบันทึกข้อตกลงการ จ่ายค่าชดเชยงานก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต โดยบริษัทฯ อ้างว่า ได้รับผลกระทบจากการล้มละลายความผิดนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว กรมธนารักษ์จึงขอหารือสำนักงานอัยการสูงสุดว่า ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นการพิสูจน์หรือแสดงว่า บริษัท ชันเอสเตท จำกัด ได้สิทธิตามสัญญาโดยมิชอบ มีผล ให้สัญญาดังกล่าวสิ้นผลผูกพันแล้วหรือไม่ อย่างไร หากสัญญาไม่สิ้นผลผูกพัน กรมธนารักษ์ จำเป็นต้องปฏิบัติตามสัญญาที่ได้แก้ไขโดยไม่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือไม่ และถ้าสัญญาข้อ ๒๓ จะมีปัญหาในทางบริหารโครงการ กรมธนารักษ์จะขอยกเลิก สัญญาข้อ ๒๓ ในขณะนี้ได้หรือไม่ การที่ บริษัท ชันเอสเตท จำกัด ไม่ยอมลงนามในบันทึก ข้อตกลงการจ่ายเงินค่าชดเชยฯ จะถือว่าบริษัทฯ จงใจผิดสัญญาในสาระสำคัญอันเป็นฝ่ายให้รัฐ บอกเลิกสัญญาได้หรือไม่

๒.๕ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือลับมาก ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/ ๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๒ ตอบข้อหารือของกรมธนารักษ์ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ดังนี้

๒.๕.๑ ตามสัญญาก่อสร้างและบริหาร โครงการพัฒนาระบบ สาธารณูปโภคพื้นฐานในที่ราชพัสดุ บริเวณสถานีขนส่งหมอชิต ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ ข้อ ๒๓ เป็นเรื่องของการใช้สิทธิ หากกรมธนารักษ์เชื่อว่ามีข้อเท็จจริงหรือมีพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ ว่า บริษัท ชันเอสเตท จำกัด หรือบุคคลใดได้ให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์แก่บุคคลอื่นเพื่อให้ได้ สิทธิตามสัญญาโดยมิชอบ ก็ถือได้ว่ามีเหตุที่จะทำให้สัญญาสิ้นผลแล้ว คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งที่จะนำมาใช้ประกอบดุลพินิจของกรมธนารักษ์ ว่า บริษัทฯ ได้ให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่อธิบดีกรมธนารักษ์ เพื่อให้บริษัทฯ ได้มาซึ่ง สิทธิใด ๆ ตามสัญญาหรือไม่ และการยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อให้สัญญาสิ้นผลผูกพันย่อมเป็น สิทธิของกรมธนารักษ์ ส่วน บริษัท ชันเอสเตท จำกัด ไม่มีสิทธิยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้าง เนื่องจาก เป็นฝ่ายประพฤติมิชอบ ดังนั้น หากกรมธนารักษ์ไม่ยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้าง สัญญาจะยังคง ไม่สิ้นผลผูกพัน

๒.๕.๒ หากสัญญายังไม่สิ้นผลผูกพัน กรมธนารักษ์จะต้องปฏิบัติ ตามสัญญาที่มีการแก้ไขกับบันทึกประกอบสัญญาหรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้อความเบื้องต้นในบันทึก ประกอบสัญญา และหัวข้อสัญญาได้กำหนดเจตนารมณ์ของสัญญาว่า ข้อความและเงื่อนไขที่ ปรากฏในบันทึกนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ แม้ว่าการแก้ไข สัญญาและการทำบันทึกประกอบสัญญาดังกล่าว จะมีได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงาน อัยการสูงสุด แต่สัญญานี้ก็มีได้มีข้อความกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า สัญญาจะมีผลบังคับได้ต่อเมื่อ ผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น จึงย่อมมีผลผูกพันบังคับได้

๒.๕.๓ สำหรับเรื่องการแก้ไขสัญญาข้อ ๒๓ นั้น กรมธนารักษ์อาจตกลงกับบริษัทขอยกเลิกข้อสัญญาดังกล่าวได้ ตามนัยเงื่อนไขสัญญาข้อ ๒๕.๒ ถ้ากรมธนารักษ์เห็นว่าการยกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นการจำเป็น โดยไม่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์หรือกระทำให้ไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

๒.๕.๔ กรณีที่บริษัทไม่ยอมลงนามในบันทึกข้อตกลงการจ่ายค่าชดเชยค่าฐานรากนั้น เห็นว่า ตามเงื่อนไขสัญญาไม่ได้กำหนดค่าชดเชยและระยะเวลาที่จ่ายค่าชดเชยค่าฐานรากไว้ โดยคู่สัญญาจะต้องตกลงกันเอง แต่ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ตามสัญญาข้อ ๙.๔ วรรคสอง ให้สิทธิกรมธนารักษ์ฝ่ายเดียวที่จะกำหนดจำนวนเงินและกำหนดเวลาจ่ายค่าชดเชย ค่าฐานรากดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อกรมธนารักษ์ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวอันเป็นการกำหนดจำนวนเงินค่าฐานราก และกำหนดเวลาการจ่ายค่าชดเชยค่าฐานราก และแจ้งให้บริษัททราบแล้ว ถ้าบริษัทไม่ปฏิบัติตามย่อมถือว่าบริษัทจงใจผิดสัญญาในสาระสำคัญตามสัญญา ข้อ ๑๘.๑.๑.๓ กรมธนารักษ์ย่อมมีสิทธิบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๑๘.๑ ได้

๒.๖ เนื่องจากโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุหมอซิดจะต้องมีการก่อสร้างทางยกระดับ (Ramp) เชื่อมระหว่างสถานีขนส่งหมอซิดกับสถานีขนส่งชั่วคราวที่ถนนกำแพงเพชร ๒ และทางยกระดับเข้าออกสถานีขนส่งหมอซิด โดยจะต้องใช้พื้นที่ของหน่วยงานอื่น ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร และมูลนิธิสวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ โดยหน่วยงานดังกล่าวไม่ขัดข้องที่จะให้กรมธนารักษ์ใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างทางยกระดับ แต่จะต้องจ่ายค่าชดเชยในการใช้ที่ดินให้แก่การรถไฟฯ ซึ่งการรถไฟฯ ได้คิดค่าชดเชยในการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสองแนวทาง ดังนี้

๒.๖.๑ คิดค่าทดแทนที่ดินเป็นเงิน ๒๘๖,๓๐๒,๕๐๐ บาท และการรถไฟฯ ขอสงวนสิทธิในการคิดค่าทดแทน ถ้าหากราคาที่ดินหรือพื้นที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม

๒.๖.๒ คิดเป็นค่าเช่าระยะเวลา ๓๐ ปี โดยคิดเป็นปีละร้อยละ ๒.๗๕ ของราคาที่ดิน และคิดเพิ่มร้อยละ ๕ ทุกปี มีส่วนลดร้อยละ ๒๕ เนื่องจากการก่อสร้างดังกล่าว เป็นการบรรเทาปัญหาการจราจรตามความเห็นของ สจร. คิดเป็นค่าเช่า ปีละ ๔,๒๔๒,๐๗๐ บาท โดยมีอัตราเพิ่มปีละร้อยละ ๕ ทั้งนี้ การรถไฟฯ ขอสงวนสิทธิในการคิดค่าทดแทนตามวรรคท้ายของข้อ ๒.๖.๑ โดยขณะนี้กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งยืนยันให้การรถไฟฯ ทราบว่า กรมธนารักษ์ยังมีความประสงค์ที่จะใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อก่อสร้างทางยกระดับ แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสัญญาจึงยังไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้

๒.๗ โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงนี้จะมีการเชื่อมต่อกับโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน โดยขณะนี้ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ได้ขอใช้พื้นที่ด้านหน้าโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอซิด ซึ่งเป็นพื้นที่โครงการของบริษัท BKT เพื่อก่อสร้างอุโมงค์คนเดินใต้ดินและทางขึ้นลงสถานีรถไฟฟ้า โดยได้ข้อสรุปว่า รฟม. จะทำการก่อสร้างเป็นแบบอิสระ (Stand Alone) อยู่ในระยะ ๖ เมตร เท่ากับแนวถอยร่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่ง รฟม. จะออกแบบการต่อเชื่อมเป็นการชั่วคราว พร้อมทั้งขอเข้า

ดำเนินการก่อน หากโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุของบริษัท BKT เริ่มดำเนินการเมื่อใด รฟม. ยินดีจะทบทวนบนออกและทำการต่อเชื่อมด้านล่างกับโครงการดังกล่าว

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

(๑) ในขณะที่เริ่มกระบวนการโครงการนี้ กรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุไม่เข้าข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่า ด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉบับเดิมมาตลอด ต่อมาภายหลังเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า หากโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย แต่เนื่องจากโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตมีกระบวนการส่วนหนึ่งที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว ก่อนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตีความ หรือให้ความเห็น ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการขั้นตอนที่เหลือให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ โดยแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมให้ครบถ้วนองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จนกระทั่งได้มีการลงนามในสัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการฯ กับบริษัทฯ นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังมีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงอื่น ๆ อีกหลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์ โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณทุ่งมหาเมฆ(กองดุริยางค์ทหารอากาศ) ที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ได้เริ่มกระบวนการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่า ด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐมาตั้งแต่แรก จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้น กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้หลายครั้ง แล้ว ได้ข้อสรุปว่า โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตเป็นโครงการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการจราจร เพราะเป็นจุดเชื่อมต่อของระบบขนส่งมวลชนต่าง ๆ ทั้งรถไฟฟ้า BTS (กทม.) รถไฟฟ้าใต้ดิน (รฟม.) และสถานีขนส่งของ บขส. ซึ่งจะอำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนทั่วไป อีกทั้งรัฐก็จะได้ผลประโยชน์ทั้งทรัพย์สินและรายได้จากการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงนี้ ซึ่งในการประชุมครั้งสุดท้าย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง(นายพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล) ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมหารือเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตเป็นโครงการที่ดีและมีประโยชน์ต่อส่วนรวมสมควรที่จะดำเนินการโครงการนี้ต่อไป และให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑.๑) สัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการฯ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๙ ที่ทางราชการได้ทำกับ บริษัท ชันเอสเตท จำกัด (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทบางกอกเทอร์มินอล จำกัด หรือ BKT) นั้น จะชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันบังคับใช้ได้หรือไม่ เพียงใด

(๑.๒) คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ จะให้สัตยาบันในส่วนที่ดำเนินการไปก่อนแล้วได้หรือไม่ เนื่องจากขณะนี้หลายหน่วยงานที่ได้ลงทุนดำเนินการไปบางส่วนแล้ว หากต้องยกเลิกโครงการอาจเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเหล่านั้น

(๑. ๓) กรณีที่สำนักงาน ป.ป.ป. ชี้มูลว่า โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตดังกล่าวมีการให้และรับสินบน ตามเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๒๓^๑ นั้น จะถือว่าสัญญาฉบับดังกล่าวสิ้นผลผูกพันไปแล้วหรือไม่ และจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร เพื่อกระทรวงการคลังจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

(๒) กระทรวงการคลังขอชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาข้อหาหรือตาม (๑) ข้างต้น ดังนี้

(๒. ๑) ตามมติที่ประชุมเห็นว่า โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตเป็นโครงการที่ดีและมีประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น เห็นว่า หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้โดยตรง เช่น กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก กรมการขนส่งทางบก บริษัทขนส่ง จำกัด องค์การรถไฟฟ้ามหานคร ต้องการทราบถึงความคืบหน้าของโครงการ เพราะหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบไปก่อนแล้ว ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวข้องกับการจัดการจราจร ที่จะต้องเชื่อมต่อกับโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต อันจะเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป คือ ระบบรถไฟฟ้าของ บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (อยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร) ระบบรถไฟฟ้าใต้ดิน (อยู่ในความดูแลขององค์การรถไฟฟ้ามหานคร) รถโดยสารระหว่างเมือง (อยู่ในความดูแลของ บริษัทขนส่ง จำกัด ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางบก) และการวางแผนการจราจรโดยรวม (อยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก) และหน่วยงานเหล่านี้ต่างให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่า เป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ควรดำเนินการโครงการต่อไป

สถานการณ์ปัจจุบันเมื่อกรุงเทพมหานครเปิดใช้รถไฟฟ้าแล้ว แต่ไม่มีที่จอดรถสำหรับผู้โดยสารที่ประสงค์จะนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาจอด แล้วใช้บริการรถไฟฟ้า เพื่อลดปัญหาการจราจรภายในใจกลางกรุงเทพมหานคร เนื่องจากโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตที่ก่อสร้างเหนือโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า (DEPOT) เพื่อใช้เป็นที่จอดรถโดยสารของบริษัทขนส่ง จำกัด และส่วนหนึ่งเป็นที่จอดรถยนต์ส่วนบุคคลในรูปแบบ Park and Ride ขณะนี้ยังมีอุปสรรคต้องล่าช้าออกไปทำให้เกิดปัญหาที่จอดรถสาธารณะรับส่งผู้โดยสาร และการนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาจอดเพื่อเดินทางต่อโดยรถไฟฟ้าหรือการต่อเชื่อมการ

^๑ ข้อ ๒๓ หากปรากฏข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ได้ว่า บริษัทหรือบุคคลอื่นใดได้ให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลอื่นใดก็ตาม เพื่อให้บริษัทได้มาซึ่งสิทธิใด ๆ ตามสัญญานี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ถือว่าสัญญาลิ้นผลผูกพันคู่สัญญาในทันที

เดินทางไปสถานีขนส่งผู้โดยสารกำแพงเพชร ๒ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมมีปัญหาคือหลายหน่วยงานและต่อประชาชนโดยรวม

(๒.๒) ตามมติที่ประชุมให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๒.๒.๑) สัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการที่กรมธนารักษ์ได้ทำกับบริษัท BKT ขอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันใช้บังคับได้หรือไม่เพียงใด นั้น เห็นว่า

(๒.๒.๑.๑) การดำเนินการโครงการนี้เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการดำเนินการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในลักษณะนี้ต้องดำเนินการ ตามข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ คือกระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบกระทรวงการคลังและระเบียบกระทรวงการคลังที่ใช้ในขณะนั้น คือ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ และใช้ระเบียบดังกล่าวแทนแล้ว) ส่วนวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ของโครงการอาศัยระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกัน

(๒.๒.๑.๒) การกำหนดเงื่อนไขการประมูลได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง จึงมิได้เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดหรือบริษัทใดโดยเฉพาะ จะเห็นได้จากเงื่อนไขการประมูลที่กำหนดให้ต้องก่อสร้างทางยกระดับเชื่อมระหว่างสถานีขนส่งหมอชิตกับสถานีขนส่ง ที่จะก่อสร้างบริเวณถนนกำแพงเพชร ๒ ซึ่งเป็นที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และยังไม่มีบุคคลหรือบริษัทใดได้เช่าที่ดินดังกล่าวไว้เป็นการล่วงหน้าสำหรับเพื่อโครงการนี้ และก่อนที่จะประกาศประมูลได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบแผนและรูปแบบการดำเนินการแล้ว

(๒.๒.๑.๓) การประมูลกระทำโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไปและภายหลังเมื่อรับทราบว่า การดำเนินการกรณีดังกล่าวนี้ยังจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ซึ่งในขณะนั้นล่วงเลยมาถึงขั้นตอนพิจารณาผลการประมูลแล้ว กรมธนารักษ์ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการให้สอดคล้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคณะกรรมการที่มีตัวแทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้ดำเนินการเรื่องนี้ต่อไปโดยไม่มีความเห็นขัดหรือแย้งแต่อย่างใด จึงย่อมเห็นว่าในขณะนั้นคณะกรรมการเห็นว่า ปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

(๒.๒.๒) คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ จะให้สัตยาบันในส่วนที่ดำเนินการไปก่อนแล้วได้หรือไม่ และหากคณะกรรมการไม่อาจให้สัตยาบันได้ จะดำเนินการ

โครงการนี้ต่อไปในขั้นตอนใด และหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากขณะนี้หลายหน่วยงานที่ได้ลงทุนดำเนินการไปบางส่วนแล้ว หากต้องยกเลิกโครงการอาจเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้

(๒.๒.๓) กรณีที่สำนักงาน ป.ป.ป. ชี้มูลว่า โครงการดังกล่าวมีการให้และรับสินบนตามเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๒๓ จะถือว่าสัญญานับดังกล่าวสิ้นสุดผูกพันไปแล้ว มีผลกระทบต่อสัญญาฯ หรือไม่ และจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไรนั้น เห็นว่า หากสัญญาสิ้นสุดผูกพันไปแล้ว ขอทราบทางราชการจะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการจัดหาประโยชน์จำนวน ๑๕๐ ล้านบาท คืนให้แก่คู่สัญญาหรือไม่ นอกจากนี้ การที่กรมธนารักษ์ได้กำหนดเงื่อนไขการประมูลตามประกาศกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๗ และ ๕ เมษายน ๒๕๓๘ ให้ผู้ประมูลได้ต้องจ่ายค่าชดเชยค่าฐานรากให้แก่กรุงเทพมหานครในวงเงินประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท หากสัญญาดังกล่าวสิ้นสุดผูกพันไปแล้วจริง ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการชดเชยหนี้ค่าฐานรากตามเงื่อนไขการประมูลดังกล่าว และจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ระหว่างกรมธนารักษ์และบริษัทบางกอกเทอร์มินอล จำกัด (BKT) ขอบด้วยกฎหมาย และมีผลผูกพันใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุบริเวณขนส่งหมอชิตเป็น “กิจการของรัฐ”^๒ ที่มูลค่าการลงทุนของโครงการมีวงเงินทั้งหมดประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท จึงเป็นโครงการ^๓ ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของโครงการที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตามกฎหมายไว้ โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หลังจากที่กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาแล้ว หากเป็นโครงการใหม่จะต้องเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่หากเป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการของโครงการ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการแล้ว จึงให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓^๔ ขึ้น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ และพิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการตามที่เห็นสมควร^๕

โดยที่การประกาศเชิญชวนเอกชนเข้ามาร่วมงาน หรือดำเนินการโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต ได้เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ หลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯมีผลใช้บังคับแล้ว โดยมีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้มาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ และแม้ว่าในการดำเนินโครงการจะได้มีการเสนอเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ บริเวณสถานีขนส่งหมอชิตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วยแล้วก็ตาม กรณีก็ได้เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแต่อย่างใด สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการทำขึ้นโดยบุคคล ซึ่งมีอำนาจกระทำการและได้ดำเนินการถูกต้องตาม

^๔ มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๕ มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ

(๒) กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา

(๓) พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ

(๔) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการตามที่เห็นสมควร

ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด^๖ ดังนั้น สัญญาก่อสร้าง และบริหารโครงการระหว่างกรมธนารักษ์ และบริษัท BKT จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลผูกพันในแง่สัญญาต่อกัน

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้สัตยาบันในส่วนที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้แล้วได้หรือไม่ และหากไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ การดำเนินการตามโครงการนี้จะดำเนินการต่อไปในขั้นตอนใด และหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณา นั้น เห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ และการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่การพิจารณาคัดเลือกผู้ประมูลนั้น มิได้มีผลให้โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ บริเวณสถานีขนส่งหมอชิตกลายเป็นโครงการ ที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด และคณะกรรมการดังกล่าว ย่อมไม่อาจให้สัตยาบันการดำเนินการโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ย้อนหลังได้

ประเด็นที่สาม กรณีที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการชี้มูลว่า โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตมีการให้และรับสินบน ซึ่งตามเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๒๓^๗ จะถือว่าสัญญาฉบับดังกล่าวสิ้นผลผูกพันไปแล้วหรือมีผลกระทบต่อนสัญญาหรือไม่ และจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สัญญาก่อสร้างและบริหารโครงการดังกล่าวระหว่างกรมธนารักษ์และบริษัท BKT ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลผูกพันในแง่สัญญาต่อกัน จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อการดำเนินการโครงการดังกล่าว จะต้องปฏิบัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ กรมธนารักษ์ และกระทรวงการคลัง จึงอาจดำเนินโครงการต่อไปในแนวทางเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในกรณีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ทะเบียนที่ ปช.๒๔๒^๘ โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในหมวด ๒ การเสนอโครงการ ก่อนที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ ต่อไป

^๖ บันทึก เรื่อง สัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๓๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๕๗๐/๒๕๔๒)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๘๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๔/๒๕๔๔)

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๔

เรื่องเสรีที่ ๔๐๒/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับผลใช้บังคับของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง ควบคุมการขุดดินการถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบกรุงเทพมหานคร
ว่าด้วยการขออนุญาตและการควบคุมการขุดดินการถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๕
เมื่อพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๔๐๐๐/๒๐๓๖ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการดำเนินการเกี่ยวกับการขุดดินและถมดินในเขตกรุงเทพมหานครก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินใช้บังคับ กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาต และการควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับกับการดังกล่าว แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ใช้บังคับในท้องที่กรุงเทพมหานครด้วย ประกอบกับมีบทบัญญัติบางประการในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาต และการควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ นั้น ย่อมไม่มีผลใช้บังคับโดยปริยายอีกต่อไปตั้งนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน กรุงเทพมหานครจึงได้ขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ และกรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง แล้วมีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดิน

^๑ มาตรา ๗ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๖ แล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๘

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้ว ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็น

และถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการขุดดิน และถมดินตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ เช่น กำหนดบริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน กำหนดวิธีการป้องกันการพังทลายของดิน หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขุดดินหรือถมดิน หากว่ายังมีได้มีการออกกฎกระทรวงเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันนี้ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๔ ย่อมมีอำนาจที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เมื่อกรุงเทพมหานครได้ตราข้อบัญญัติ

กรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการควบคุมการขุดดิน และถมดินขึ้นใช้บังคับแล้ว แม้ว่าจะเป็นการตราขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ตาม การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ดังกล่าว จึงเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว และเมื่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯ นั้น ได้ตราขึ้นเพื่อ

อันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไป ได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา ๘ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคสาม ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

^๒ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) บริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน

(๒) ความสัมพันธ์ของความลาดเอียงของบ่อดินหรือเนินดินตามชนิดของดิน ความลึกและขนาดของบ่อดินที่จะขุดดิน ความสูงและพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่น

(๓) วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

(๔) วิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอก

(๕) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นในการขุดดินหรือถมดิน

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๖ ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร^๖ ซึ่งมาตรา ๘๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้กระทำ

^๖ มาตรา ๘๘ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๕) การผังเมือง

(๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๗) การวิศวกรรมจราจร

(๘) การขนส่ง

(๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๑๑) การควบคุมอาคาร

(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๑๕ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

(๑๕) การสาธารณสุข

(๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ

และสาธารณสถานอื่น ๆ

(๒๑) การจัดการศึกษา

(๒๒) การสาธารณสุข

(๒๓) การสังคมสงเคราะห์

(๒๔) การส่งเสริมการกีฬา

(๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ได้ ด้วยเหตุนี้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย และมีผลใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขตามมาตรา ๗ วรรคสาม^๗ แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ หากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร นั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับได้อีกต่อไป

สำหรับระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาต และการควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการขุดดิน การถมดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อระเบียบกรุงเทพมหานครนี้ เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังกล่าว ระเบียบกรุงเทพมหานคร นั้น จึงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วยเช่นกัน

บรรดา อำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^๗ มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๔

เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของบัญชีเงินฝาก
เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ธนาคารออมสิน ได้มีหนังสือที่ กม.น. ๓๑๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการวางเงินค่าทดแทนไว้ว่า ให้กระทำได้โดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย เมื่อถึงเวลาไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แจ้งเจ้าหน้าที่เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้ โดยวิธีปฏิบัติของธนาคารออมสิน ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจะพิจารณาจากสถานะของผู้ฝากที่มีสิทธิถอนเงิน ซึ่งวิธีปฏิบัติการรับฝากเงินค่าทดแทนตามคำสั่งธนาคารออมสินที่ ๒/๒๕๓๒ เรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติการรับฝากเงินค่าทดแทน กำหนดไว้ว่า ให้ผู้ฝากคือส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจเวนคืนมาทำการติดต่อกับธนาคารออมสิน เพื่อเปิดบัญชีเงินฝากค่าเงินทดแทนโดยสิทธิการถอนเงินในบัญชีดังกล่าวยังเป็นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มาเปิดบัญชี ต่อเมื่อผู้ฝากประสงค์จะโอนบัญชีเงินฝากให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน จะต้องทำหนังสือโอนบัญชีเงินฝากดังกล่าวมอบให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน นำมาติดต่อกับธนาคารออมสิน เพื่อธนาคารออมสินจะดำเนินการโอนบัญชีให้ เมื่อโอนบัญชีแล้วผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงจะมีสิทธิถอนเงินได้

ธนาคารออมสินจึงขอหารือว่า ธนาคารออมสินสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยของบัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนในอัตราดอกเบี้ยสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ฝากเงินจนกระทั่งโอนบัญชี ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้วจึงเปลี่ยนเป็นอัตราดอกเบี้ยสำหรับ ผู้ฝากทั่วไปหรือนิติบุคคลตามแต่สถานะของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนธนาคารออมสินเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดว่า เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

^๑ มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งราย ชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนแน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้เวนคืนมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นใช้บังคับ และหากไม่มีผู้ใดมารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑^๓ อีกทั้งมาตรา ๑๓^๔ วรรคสอง

๒๗

๒๗

^๒ มาตรา ๒๘ เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้น พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชบัญญัติและรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ และ ณ ที่ชุมนุมชนอื่นตามควรแก่กรณี พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ มารับเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๒๓ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นใช้บังคับสำหรับกรณีตามมาตรา ๑๕ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการได้กำหนดเงินค่าทดแทนแล้วสำหรับกรณีตามมาตรา ๒๓ และให้นำมาตรา ๑๓ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดไม่มารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือในกรณีที่เมื่ออาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิอื่นๆ ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนเงินค่าทดแทนของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ตามมาตรา ๓๑ โดยพลัน

๒๗

๒๗

^๓ มาตรา ๓๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้าจะต้องมีการวางเงินค่าทดแทนไม่ว่าเนื่องในกรณีใด ๆ ให้กระทำโดยการนำเงินไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝาก เป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ ถ้ามีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

^๔ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเห็นเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนแต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้

และมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ ด้วย ในกรณีของการเวนคืนกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ไม่อาจตกลงราคากันได้ และกรณีที่ผู้รับจ้างเอง ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินในทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ยังมีปัญหาโต้แย้งกัน ซึ่งมาตรา ๓๑ นี้ได้กำหนดให้การวางเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่ฝากกับธนาคาร ออมสินให้ฝากในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และให้ดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินค่าทดแทนตกเป็นสิทธิแก่ผู้มี สิทธิได้รับเงินค่าทดแทน โดยในปัจจุบันหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปฝากกับธนาคารออมสิน จะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งตามข้อ ๗ (๑)^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดให้การวางเงินค่าทดแทนในกรณีฝากไว้กับธนาคารออมสินให้ฝากไว้ในบัญชี เงินฝากประเภทเพื่อเรียกโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และระบุชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่แน่นอน

เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่าย หรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้น ตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่มิอาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ได้วางเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีการจ้างเอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินหรืออย่างอื่นเหนือ อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ รับจ้างเอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้จาก เงินค่าทดแทน สำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในระหว่างนั้นยังมีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่ง ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่ง อสังหาริมทรัพย์นั้น แต่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ รับจ้างเอง ผู้ทรง บุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้ว ถ้าคู่กรณียังมีปัญหา โต้แย้งกันอยู่ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนไว้ ตามมาตรา ๓๑ โดย พลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีฟ้องคดีต่อศาล

^๖ ข้อ ๗ ในการวางเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ในกรณีฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้ฝากไว้ในบัญชีเงินฝากประเภทเพื่อเรียกโดยแยก ฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และระบุชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่แน่นอน สำหรับ กรณีการวางเงินค่าทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนราย ใดได้ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๙ ให้ระบุจำนวนเงินค่าทดแทนที่แน่นอนและชื่อผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนตลอดจนสิทธิของผู้นั้นทุกคนให้ชัดเจน เว้นแต่ในกรณีที่มิอาจทราบชื่อหรือสิทธิของผู้นั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ส่วนการรับฝากเงินของธนาคารออมสินนั้น ข้อ ๑๘^๗ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสิน ได้กำหนดให้การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นอำนาจของคณะกรรมการธนาคาร ออมสิน ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งธนาคารออมสินได้ออกประกาศธนาคารออมสินกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากใน ธุรกิจธนาคารออมสินสำหรับผู้ฝากประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือผู้ฝากทั่วไปและนิติบุคคลไว้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ธนาคารออมสินมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยของบัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ และปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนธนาคารออมสินว่า วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับฝากเงินค่าทดแทนจะเป็นไปตามคำสั่งธนาคารออมสิน ที่ ๒/๒๕๓๒ เรื่อง ระเบียบวิธีปฏิบัติการรับฝากเงินค่าทดแทน โดยข้อ ๔.๒^๘ ของคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ฝากที่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจผู้เวนคืนเปิดบัญชี จำนวน ๓ บัญชี บัญชีที่หนึ่งเป็นบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวันโดยเปิดในชื่อผู้ฝากและมี ข้อตกลงกันว่าผู้ฝากจะไม่ถอนเงินคงบัญชี เว้นแต่กรณีปิดบัญชีหรือได้รับอนุญาตจากธนาคารเป็นกรณีพิเศษ บัญชีที่สอง เป็นบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียกเปิดในชื่อผู้ฝาก ซึ่งทั้งสองบัญชีดังกล่าวเป็นบัญชีที่ผู้ฝากเปิดไว้เพื่อนำเงินค่าทดแทนทั้งหมดที่จะจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่ละรายมาฝากไว้ก่อน ต่อมาเมื่อทราบชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่แน่นอนแล้วก็จะโอนเงินจากบัญชีที่หนึ่งหรือบัญชีที่สองมาเปิดเป็นบัญชี

^๗ ข้อ ๑๘ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการธนาคารออมสินกำหนด ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๘ ข้อ ๔. เมื่อผู้ฝากตกลงนำเงินค่าทดแทนมาฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้สาขาผู้รับฝากปฏิบัติดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๔.๒ ให้ผู้ฝากเปิดบัญชี จำนวน ๓ บัญชี ดังนี้

(๑) บัญชีประเภทกระแสรายวัน เปิดในชื่อของผู้ฝากโดยใช้ชื่อเต็ม และให้ปฏิบัติตามระเบียบการฝากเงินประเภทดังกล่าว ยกเว้นจำนวนเงินเปิดบัญชีใหม่ครั้งแรก ให้เป็นไปตามที่ตกลงกันตามข้อ ๔.๑ (๓)

(๒) บัญชีประเภทเผื่อเรียก เปิดบัญชีในชื่อของผู้ฝาก โดยใช้ชื่อเต็มและให้ปฏิบัติตามคำสั่งเฉพาะที่ ๑๗๔/๒๕๒๕ สั่ง ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ เรื่อง การโอนเงินฝากระหว่างบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวัน และบัญชีเงินฝากประเภทเผื่อเรียก (ของฝ่ายการธนาคาร) ตามเอกสารแนบท้ายคำสั่งนี้ หมายเลข ๓

(๓) บัญชีประเภทเผื่อเรียกตามสาขาเจ้าของบัญชี ซึ่งผู้ฝากเป็นผู้กำหนดและให้ใช้ชื่อบัญชีว่า "..... (ชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน) โดย (ชื่ออักษรย่อของผู้ฝาก)" เช่น นายออม สินดี ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เป็นผู้จ่ายเงินค่าทดแทนชื่อบัญชีคือ "นายออม สินดี โดย กทพ." เป็นต้น และให้สาขาเจ้าของบัญชีปฏิบัติตามระเบียบของการรับฝากเงินประเภทดังกล่าว ซึ่งผู้ฝากจะแจ้งให้สาขาผู้รับฝากเปิดบัญชีนี้ภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่สาม ซึ่งเป็นบัญชีประเภทเพื่อเรียกประชุมผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยผู้ฝากเป็นผู้จ่ายเงินค่าทดแทน ดังนั้น บัญชีที่สามนี้จึงเป็นบัญชีเฉพาะรายตามความหมายในมาตรา ๓๑^๙ และข้อ ๗ (๑)^{๑๐} ดังกล่าวข้างต้น ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงยอมมีสิทธิในเงินค่าทดแทนรวมทั้งดอกเบียของเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่ผู้ฝากเปิดบัญชีที่สาม เพียงแต่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิถอนเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีการโอนเงินฝากในบัญชีที่สามนั้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้วตามข้อ ๑๑^{๑๑} และผู้ฝากยังคงมีสิทธิฝากเพิ่มหรือถอนเงินฝากจากบัญชีดังกล่าวได้จนกว่าจะมีการโอนบัญชีเงินฝากให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๑๒} และข้อ ๑๑^{๑๓} เท่านั้น

ดังนั้น ตามกรณีปัญหาที่ขอหารือ จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีเจตนารมณ์ต้องการรักษาประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนระหว่างที่ยังไม่มาขอรับเงินค่าทดแทน ซึ่งเห็นได้จากที่กำหนดให้ผู้ฝากเปิดบัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยให้แยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะรายและให้ดอกเบียที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินค่าทดแทนตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้น และเมื่อมีการโอนเงินค่าทดแทนมาเปิดเป็นบัญชีเงินฝากที่แสดงชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว ธนาคารออมสินย่อมทราบชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่แน่นอน ดังนั้น นับแต่วันที่ผู้ฝากเริ่มเปิดบัญชีดังกล่าว ธนาคารออมสินจึงต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยของบัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนในอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ฝากทั่วไปหรือนิติบุคคลตามสถานะของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้น เมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเช่นนี้ ธนาคารออมสินก็ต้องปฏิบัติตาม จะอ้างกฎระเบียบภายในตามกรณีปกติมาใช้ให้เสียหายแก่สิทธิของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ได้

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า เมื่อมีการโอนเงินค่าทดแทนมาเปิดเป็นบัญชีเงินฝากที่แสดงชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว ธนาคารออมสินย่อมไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยของบัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนในอัตรา

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑} ข้อ ๑๑ โดยปกติบัญชีของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามข้อ ๔.๒ (๓) จะไม่มีการฝากเพิ่มหรือถอนเงิน จนกว่าจะมีการโอนบัญชีเงินฝากให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน

ผู้ฝากอาจฝากเพิ่มหรือมีการถอนเงินบัญชีดังกล่าวก็ได้ โดยให้ปฏิบัติตามวิธีการฝากหรือถอนตามคำสั่งดังที่กล่าวมาแล้วตามข้อ ๖.๓ ๖.๔ ข้อ ๗. และ ข้อ ๑๐. โดยอนุโลม

^{๑๒} ข้อ ๑๐. ในระหว่างที่ยังมิได้มีการโอนบัญชีเงินฝากให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน สิทธิการถอนเงินบัญชีตามข้อ ๔.๒ (๓) ยังเป็นของผู้ฝากอยู่ หากมีการถอนเงินบัญชีดังกล่าวผู้ฝากต้องมีหนังสือแจ้งให้สาขาผู้รับฝากขอถอน เงินพร้อมกับแนบสมุดและหนังสือดังกล่าวไปด้วย และให้ปฏิบัติดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

ดอกเบี้ยยสำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็ญผู้ฝากเงิน และต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยของ บัญชีเงินฝากเงินค่าทดแทนดังกล่าวในอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ฝากทั่วไปหรือนิตินุคคผลตาม สถานะของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่ละราย นับแต่วันที่มีการเริ่มเปิดบัญชีดังกล่าวเป็นต้น ไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของถนนในที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลง
หมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๒๐/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมธนารักษ์และกรมที่ดินมีความเห็นแย้งกันด้านข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน บริเวณส่วนที่เป็นถนนในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว โดยกรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินส่วนที่เป็นถนนดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ และมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) แต่กรมที่ดินมีความเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ กรมธนารักษ์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยสภาพของที่ดินส่วนที่เป็นถนนในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ทั้งนี้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ได้เกิดเพลิงไหม้บ้านเรือนที่อยู่อาศัยของราษฎรที่ปลูกสร้างอยู่ในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ กรมธนารักษ์จึงได้วางแผนพัฒนาปลูกสร้างอาคารในที่ดินบริเวณเพลิงไหม้และบริเวณใกล้เคียงที่มีได้ถูกเพลิงไหม้ด้วย รวมทั้งมีการจัดวางผังถนนใหม่ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ตลอดจนเพื่อป้องกันปัญหาการจราจรในอนาคต โดยวางแผนอาคารดังกล่าวทับแนวถนนเดิม กรมที่ดินเห็นว่าถนนดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) การพัฒนาที่ราชพัสดุดังกล่าวจึงมีเหตุขัดข้อง

๒. ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ เนื้อที่ประมาณ ๓๖๐ ไร่ เศษ ทางราชการได้มาโดยการครอบครองเป็นของรัฐ และได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ เช่น ที่ว่าการอำเภออรัญประเทศ สถานีตำรวจ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง และบ้านพักข้าราชการ เป็นต้น มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทั้งแปลง และกระทรวงการคลังได้รับที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้เป็น แปลง

หมายเลขทะเบียนที่ ๙๖๙๕ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ ๓๕๖๗๗/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๑ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงนำที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปจ.๖๙๗ ต่อมาอำเภออรัญประเทศได้แยกจากจังหวัดปราจีนบุรีไปอยู่ในเขตจังหวัดสระแก้ว กรมธนารักษ์จึงปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้ตรงกับข้อเท็จจริงเป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๙๒

๓. ที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อทางราชการเลิกใช้ประโยชน์ จังหวัดได้ดำเนินการจัดให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำการเป็น การชั่วคราว และประชาชนกับทางราชการก็ได้ใช้ที่ดินบางส่วนเป็นถนน ซึ่งต่อมาทางราชการก็ได้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยการปรับปรุงถนนให้ดีขึ้น และตัดถนนเพิ่มเติมในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ทางราชการได้ดำเนินการออกหลักฐานทางที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุ โดยกรมที่ดินได้ออกหลักฐานให้เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) รวม ๑๔ ฉบับ (เลขที่ ๔๔๑-๔๕๔/๒๕๐๒) โดยกันพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนไว้เป็นทาง ไม่ได้ออกนสล. แต่อย่างใด

๔. กรมธนารักษ์เห็นว่า เหตุที่ออก นสล. โดยไม่ได้รวมพื้นที่ในส่วนที่เป็นถนน ที่เป็นที่ราชพัสดุไว้ด้วย ก็เนื่องจากผู้แทนกระทรวงการคลังในขณะนั้น (สรรพากรจังหวัด) ได้นำชี้ให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินทำการตรวจสอบรังวัด โดยไม่รวมถนน ซึ่งอาจเข้าใจว่าในส่วนที่ขอใช้ป็นถนน มิได้ใช้ในราชการ หรือที่ดินดังกล่าวใช้เป็นถนนแล้ว จึงไม่ต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมใช้ประโยชน์ในทางราชการทั้งแปลง จึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ซึ่งการเป็นที่ราชพัสดุดังกล่าวเทศบาลตำบลอรัญประเทศซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้าง ดูแล รักษา และบำรุงซ่อมแซมถนนดังกล่าว ก็ได้ยอมรับว่าถนนดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ตามหนังสือเทศบาลฯ ที่ ปจ. ๖๑/๔๒๔ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๒๕

๕. กรมที่ดินเห็นว่า ที่ดินบริเวณที่เป็นถนน เมื่อได้มีการนำรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ นายกเทศมนตรีตำบลอรัญประเทศ ผู้รับผิดชอบพื้นที่ และผู้แทนกระทรวงการคลัง ได้มีบันทึกยืนยันว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีถนนตัดผ่านหลายสาย จึงขอกันไว้เป็นทางสาธารณประโยชน์ แสดงว่าส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ใช้ประโยชน์มีสภาพเป็นถนน เมื่อปรากฏว่าประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทางสัญจร จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมทั้งเสนอแนะด้วยว่าหากกรมธนารักษ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดินก็ควรส่งเรื่องหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) ประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังได้รับที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ (เดิมที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๙๖๙๕ และปรับปรุงเป็นหมายเลขทะเบียนที่ ปจ. ๖๘๗) ซึ่งมีสภาพเป็นที่ดินแปลงใหญ่ มีเนื้อที่ประมาณ ๓๖๐ ไร่ โดยอ้างว่า ทางราชการได้มาโดยการครอบครองเป็นของรัฐ และได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ เช่น ที่ว่าการอำเภออรัญประเทศ สถานีตำรวจ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง และบ้านพักข้าราชการ นั้น ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวจะมีสภาพกลายเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหมดทั้งแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ มีลักษณะเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่ถึง ๓๖๐ ไร่เศษ การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาตามสัดส่วนของพื้นที่ที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์จริง^๑ กล่าวคือ หากทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใดของที่ดินแปลงดังกล่าว ก็เฉพาะพื้นที่ส่วนนั้นเท่านั้นที่เป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔^๒ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับพื้นที่ส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

ในกรณีตามข้อหานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่บางส่วนของที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ โดยใช้เป็นทางเดินเพื่อไปติดต่อราชการและเป็นทางสัญจรไปมา ย่อมถือว่าพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนในบริเวณที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่ทางราชการไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่เป็นพื้นที่ส่วนที่ราษฎรได้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และต่อมาเมื่อทางราชการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ปรากฏข้อเท็จจริงในการนำรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า นายกเทศมนตรีตำบลอรัญประเทศ ผู้รับผิดชอบพื้นที่ และสรรพากรจังหวัด (สมุห์บัญชีอำเภอ

^๑ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๘) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตอนที่ ๓๑๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชาตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ตรี) ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้ทำบันทึกยืนยันลงวันที่ ๑๒ และ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๙๙ ว่า ที่ดินที่ขอก่อนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีถนนสาธารณะประโยชน์ตัดผ่าน ๑๐ สาย จึงขอแก้ไขเป็นถนนสาธารณะ ส่วนที่ดินนอกจากถนนสาธารณะทั้ง ๑๐ สายนี้ เป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ดังนั้น จึงถือได้ว่าบันทึกยืนยันดังกล่าวเป็นหลักฐานที่ระบุชัดเจนว่า พื้นที่ส่วนใดบ้างในบริเวณที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ เป็นที่ดินที่ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และพื้นที่ส่วนใดบ้างที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และต่อมาเมื่อกรมที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ รวมทั้งหมด ๑๔ แปลง โดยกันพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนออกไป ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการทักท้วงหรือคัดค้านว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวไม่ถูกต้องแต่ประการใด ฉะนั้น เฉพาะพื้นที่ส่วนที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้ง ๑๔ แปลงเท่านั้นที่มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับที่ดินส่วนที่ราษฎรได้ใช้เป็นถนนเพื่อสัญจรไปมาและติดต่อราชการในบริเวณที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้แล้วนั้น ถือว่ามีสภาพเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๕๙/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร ๐๒๐๗/๘๖๗๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือที่ รล ๐๐๐๙/๑๐๗๗๔ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๙ ขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณากรณีนางบุญเกื้อ ธรรมสโรช กับพวก ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี ถวายฎีกาว่า กรมทางหลวงได้เวนคืนโฉนดเลขที่ ๒๓๕๔ และ ๒๓๕๕ เพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๔๑ ตอนแยกสะพานกรุงธนบุรี - บรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๓๘ (บางกอกน้อย - นครชัยศรี) แต่ไม่ปรากฏว่าทางราชการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด จึงประสงค์จะขอซื้อที่ดินคืนในราคาที่ได้ถูกเวนคืนไป ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณาและชี้แจง ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้รายงานผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักราชเลขาธิการ ทราบว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๕๔ และ ๒๓๕๕ ของนางบุญเกื้อ ธรรมสโรช กับพวก นั้น สำนักทางหลวงที่ ๑๑ (กรุงเทพฯ) ได้เวนคืนเพื่อใช้เป็นทางหลวงหมายเลข ๓๔๑ สายแยกสะพานกรุงธนบุรี-บรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๓๘ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้จ่ายเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๒ และวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๒ เนื้อที่ถูกเวนคืนหมดทั้งสองโฉนดและที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของการเวนคืนที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว รวมทั้งการจดทะเบียนโอนที่ดินเป็นทางสาธารณะประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกอบกับที่ดินส่วนที่เหลือจากการก่อสร้างทาง ปัจจุบันกรมทางหลวงได้ใช้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานหมวดการทางตลิ่งชัน แขวงทางหลวงธนบุรี สำนักทางหลวงที่ ๑๑ (กรุงเทพฯ) ดังนั้น จึงไม่สามารถคืนที่ดินให้ตามที่นางบุญเกื้อ ธรรมสโรช กับพวกร้องขอได้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นางบุญเกื้อ ธรรมสโรช กับพวก ได้ถวายฎีกาเพิ่มเติมว่าขณะนี้ได้มีการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแต่อย่างใด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เช่น หากระบุว่าสร้างถนนแล้วจะหมายรวมถึงการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือไม่

๒. กรณีที่กรมทางหลวงได้นำที่ดินดังกล่าวก่อสร้างสำนักงานเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินหรือไม่

๓.กรณีที่ทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ กลับนำไปใช้ก่อสร้างสิ่งต่างๆ ในที่ดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้ร้องสามารถที่จะขอซื้อที่ดินคืนได้หรือไม่อย่างไร และกรมทางหลวงจะปฏิเสธได้หรือไม่ มีเหตุผลอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักราชเลขาธิการ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และกรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงประกอบผังบริเวณหมวดการทางตลิ่งชันที่ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) จัดทำขึ้น แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า บริเวณ กม. ๒+๗๔๒ ถึงบริเวณ กม. ๓+๐๐๐ ที่ปรากฏในผังบริเวณซึ่งครอบคลุมพื้นที่ของนางบุญเกื้อ ธรรมสโรช กับพวกนั้น ปัจจุบันกรมทางหลวงได้ใช้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานหมวดการทางตลิ่งชัน แขวงทางหลวงธนบุรี สำนักทางหลวงที่ ๑๑ (กรุงเทพฯ) สำหรับโครงการเทิดพระเกียรติซึ่งประกอบด้วยการก่อสร้างอาคารอนุสรณ์สถาน ๑ หลัง และอาคารเวทีกลางแจ้ง ๑ หลัง ที่ได้ก่อสร้างขึ้นในบริเวณดังกล่าว และมีชื่อของการเคหะแห่งชาติไว้บนป้ายแสดงโครงการเทิดพระเกียรตินั้นก็เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในโครงการเทิดพระเกียรติ ดังกล่าว ดำเนินการก่อสร้างโดยการเคหะแห่งชาติเท่านั้น การเคหะชาติมิได้เข้าใช้ประโยชน์แต่ประการใดเพราะเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ การเคหะแห่งชาติได้มอบอาคารและสิ่งปลูกสร้างนั้นให้แก่กรมทางหลวงเพื่อใช้ ประโยชน์ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาปัญหาข้อหาข้อของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ เมื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ระบุไว้เพื่อใช้ในการก่อสร้างทางหลวงแล้ว การนำทรัพย์สินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้ในการก่อสร้างอาคารสำนักงานหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นจะถือว่าอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่ และในกรณีที่กรมทางหลวงมิได้ใช้ทรัพย์สินที่ได้เวนคืนภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวจะขอซื้อทรัพย์สินนั้นคืนได้หรือไม่ อย่างไร และกรมทางหลวงสามารถปฏิเสธได้หรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาในประเด็นข้อหาข้อแล้วมีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ระบุไว้เพื่อใช้ในการก่อสร้างทางหลวงแล้ว การนำทรัพย์สินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้ในการก่อสร้างอาคารสำนักงานหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นจะถือว่าอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์มาโดยอำนาจแห่งกฎหมายพิเศษ การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนนี้ จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษนั้น การนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้เวนคืนมาดังกล่าวไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมายย่อมกระทำมิได้ ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวง

แผ่นดินสายแยกถนนจรลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) – บรรจบทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย - นครชัยศรี ในท้องที่เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างทางหลวง^๑ อสังหาริมทรัพย์นั้นจึงอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือต้องใช้เพื่อสร้างทางหลวง และโดยที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้ให้นิยามคำว่า "ทางหลวง"^๒ ว่าหมายความว่า "ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน... และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ... ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย" ประกอบกับนิยามคำว่า "งานทาง"^๓ หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยายและการบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง ดังนั้น การก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นที่ได้ทำขึ้นในเขตทางหลวง หากเป็นการก่อสร้างเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง เช่น สำนักงานหมวดการทาง ย่อมถือได้ว่าการใช้ทรัพย์ที่ได้เวนคืนมานั้นเป็นไปเพื่อการก่อสร้างทางหลวง การก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธนฯ) - บรรจบทางหลวงพิเศษสายบางกอก

^๑ มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ให้แก่กรมทางหลวง เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามแนวทางหลวงที่จะสร้างทางหลวงแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีแนวทางส่วนแคบที่สุดสี่สิบเมตรและส่วนกว้างที่สุดสองร้อยหกสิบห้าเมตรตามแผนผังที่ดิน ซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการเขตและแขวงที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

^๒ ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

"ทางหลวง" หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"งานทาง" หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

ฯลฯ

ฯลฯ

น้อย - นครชัยศรีฯ แล้ว^๔ กรณีการก่อสร้างอาคารในโครงการเกิดพระเกียรติตามปัญหาที่หารือก็เช่นเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารที่ได้ก่อสร้างนั้น การเคหะแห่งชาติได้ส่งมอบให้แก่กรมทางหลวงเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป กรณีเช่นนี้จึงถือได้ว่าการใช้ของสงฆ์หรือทรัพย์สินที่ได้เวนคืนมานั้นเป็นการใช้ทรัพย์สินที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่กรมทางหลวงมิได้ใช้ทรัพย์สินที่ได้เวนคืนภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวจะขอซื้อทรัพย์สินนั้นคืนได้หรือไม่ อย่างไร และกรมทางหลวงสามารถปฏิเสธได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม เห็นว่า แม้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีได้กำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในการซื้อทรัพย์สินดังกล่าวคืนในกรณีที่ทรัพย์สินที่เวนคืนมานั้นมิได้นำไปใช้ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาถึงมาตรา ๓๓^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๔ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๐๓๒/๒๕๕๒ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติทางหลวงนั้น พึงเห็นได้ว่าถนนนั้น มิใช่หมายความเฉพาะส่วนที่เป็นถนนแท้ๆ แต่ยังคงรวมถึงที่ซึ่งเป็นส่วนอุปกรณ์ของถนนด้วย

มีพระราชบัญญัติจัดเวนคืนที่ดินเพื่อทำถนนร่วม เจ้าหน้าที่ได้ทำที่ดินที่เวนคืนส่วนหนึ่งเป็นถนนคอนกรีต นอกนั้น ปรับพื้นที่ปลูกต้นไม้ติดตั้งสายไฟและตกแต่งหญ้าเพื่อประกอบและเป็นอุปกรณ์การขยายร่วมถนนดังนี้ ถือว่า ได้ใช้ที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ แล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๑๑/๒๕๖๒ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตาม ป.ว. ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๒ ทางหลวงหมายรวมถึงอาคารอุปกรณ์งานทาง ได้แก่ พัสตุทางหลวงที่สร้างในเขตทางหลวงด้วย

^๕ มาตรา ๓๓

ฯลฯ

ฯลฯ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็น สาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้าและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ตามปัญหาที่หารือมานี้ และมาตรา ๔๙^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว เห็นว่า หากรัฐมิได้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถขอซื้อทรัพย์สินนั้นคืนได้ แต่โดยที่การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้เวนคืนมาตามปัญหาที่หารือมาเป็นการ ใช้ทรัพย์สินที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกถนนจรัลสนิทวงศ์ (แยกสะพานกรุงธน) - บรรจบทางหลวงพิเศษสายบางกอกน้อย-นครชัยศรีฯ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

^๖ มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เรื่องเสรีจที่ ๑๖๙/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการ
ท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๕/๓๑๖๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดจันทบุรีได้ขอหารือแนวทางการปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเทศบาลตำบลท่าช้าง จังหวัดจันทบุรี ว่ากรณีสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีได้นำอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวเปิดบริการให้บุคคลภายนอกเข้าพัก บริการอาหาร เครื่องดื่ม นอกจากนี้ยังเปิดบริการให้บุคคลภายนอกใช้สนามกอล์ฟ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากผู้มาใช้บริการ ทรัพย์สินดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ซึ่งจังหวัดจันทบุรีเห็นว่า ทรัพย์สินดังกล่าวอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามความในมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เนื่องจากสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีอยู่ในความหมายเป็นโรงเรียนสาธารณะ

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยว (อาคารริมกรีน) และสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล และยังเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๕๒๖/๒๕๔๓ (เรื่องการเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ) แต่สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีนำทรัพย์สินดังกล่าว ให้ประชาชนเช่าหรือใช้ประโยชน์ หรือเปิดให้บริการโดยเรียกเก็บค่าบริการ จึงมีปัญหว่าเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือกระทำการเพื่อผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการศึกษาอันจะต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในทรัพย์สินข้างต้นหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวกับสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีสร้างจากเงินงบประมาณแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อฝึกประสบการณ์ของนักศึกษาโปรแกรมวิชาการท่องเที่ยวและโปรแกรมวิชาชีพวิทยาศาสตร์การกีฬา สำหรับการรับจ่ายเงินรายได้ได้ปฏิบัติตามระเบียบสภาพระจําสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีว่าด้วยการรับจ่ายเงินรายได้ในการจัดบริการที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๔๓ และได้นำรายได้จากการจัดเก็บมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาสถาบันในเรื่องของการศึกษาและดำเนินการโดยส่วนราชการ ไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่า หากสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีในความหมายของโรงเรียนสาธารณะใช้ทรัพย์สิน

ดังกล่าวในกิจการเฉพาะการศึกษา และมีใช้เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล ย่อมอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

ความเห็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันราชภัฏเพื่อให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทุนบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู การนำอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟให้ประชาชนเช่า ใช้บริการโดยเรียกเก็บค่าเช่าบริการ เป็นการจัดหาประโยชน์หรือประกอบธุรกิจในเชิงธุรกิจการค้า และมีใช้เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ อันมีความหมายว่า มิใช่เป็นการดำเนินการในภารกิจของรัฐบาล ดังนั้น สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีจึงไม่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งความเห็นในกรณีเดียวกันนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เคยให้ความเห็นและแจ้งไปจังหวัดจันทบุรีแล้ว

จากความเห็นที่แตกต่างข้างต้นนี้ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เป็นปัญหาในข้อกฎหมายที่สำคัญควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าในกรณีของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีจะต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวข้างต้นโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี) และผู้แทนเทศบาลตำบลท่าช้าง จังหวัดจันทบุรี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในการพิจารณาว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นพ้องกับการวินิจฉัยของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตาม มาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กรณีที่ข้อหาหรือนี้จึงคงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี เป็นทรัพย์สินที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้

^๑ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามคำรายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของคำรายปี

ผู้รับการประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามคำรายปีของโรงเรือนและ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูก สร้าง ซึ่งมาตรา ๔๐^๒ กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของ ทรัพย์สินนั้น และมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ได้รับการยกเว้น ภาษีดังกล่าว กรณีตามข้อหาหรือจึงต้องพิจารณาว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและ สนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำ กิจกรรมอันมิใช่เพื่อกำไรส่วน บุคคลและใช้เฉพาะในการศึกษาตามมาตรา ๙ (๓) อันจะได้รับการ ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่

สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นสถาบันราชภัฏตามมาตรา ๗^๔ แห่ง พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงมีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ "คำรายปี" หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้ เข้าได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เข้า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือคำรายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอัน สมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่หา ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจประเมินคำรายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๔๐ คำภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการ รถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่ เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่ง ปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดย มิได้ใช้เป็น ที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้

^๔ มาตรา ๗ ให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มี วัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยีทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู

ให้สถาบันเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ

แก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตรายและส่งเสริม วิทยฐานะครู การที่สถาบันราชภัฏเป็นสถานศึกษาที่จัดให้มีการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และเป็นส่วนราชการในสำนักงาน สภาสถาบันราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ย่อมถือเป็นโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการการ อันมิใช่เพื่อกำไรส่วนบุคคล ดังนั้น อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟซึ่งเป็นทรัพย์สินของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีและเป็นทรัพย์สินของรัฐ จึงย่อมเป็นทรัพย์สินของ โรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผล กำไรส่วนบุคคล

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและ สนามกอล์ฟเป็นทรัพย์สินใช้เฉพาะในการศึกษาหรือไม่ ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้แทนสถาบันราช ภัฏรำไพพรรณีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการ ท่องเที่ยวเป็นอาคารเอนกประสงค์ที่จัดสร้างขึ้น ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนสนามกอล์ฟ เป็นสนามกอล์ฟขนาดมาตรฐานตั้งอยู่แยกต่างหากจากอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยว เป็นสนามกอล์ฟที่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ และเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๕ ได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยครูจันทบุรีขึ้น โดยได้ขอ ซื้อสวนบ้านแก้วพระราชฐานส่วนพระองค์ของสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี เพื่อใช้เป็นสถานที่ จัดตั้งวิทยาลัยครูจันทบุรี วิทยาลัยครูจันทบุรีจึงมีสนามกอล์ฟดังกล่าวในเขตพื้นที่ของ วิทยาลัย ต่อมาวิทยาลัยครูจันทบุรีได้รับการยกฐานะเป็นวิทยาลัยครูตามพระราชบัญญัติ วิทยาลัยครู พ.ศ. ๒๕๑๘ และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อัญเชิญพระนามาภิไธย ของสมเด็จพระนาง เจ้ารำไพพรรณีมาเป็นนามของวิทยาลัยว่า"วิทยาลัยรำไพพรรณี" และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้รับการยกฐานะเป็น "สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี" ตามมาตรา ๔^๕ แห่ง พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ สนามกอล์ฟจึงอยู่ในเขตพื้นที่ของสถาบันราชภัฏ รำไพพรรณี

ในปัจจุบันอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟใช้เป็น สถานที่ ฝึกประสบการณ์ให้กับนักศึกษาโปรแกรมวิชาการท่องเที่ยวและโปรแกรมวิชาชีพ วิทยาศาสตร์การกีฬา อีกทั้งได้มีการเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้บริการในอาคารและสนาม กอล์ฟดังกล่าว โดยใช้อาคารเป็นที่พักและอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่ผู้ใช้สนามกอล์ฟ และมี การเรียกเก็บค่าบริการจากการเข้าพักในห้องพักในลักษณะอย่างเดียวกับโรงแรม การใช้ห้อง ประชุมในอาคาร และการใช้สนามกอล์ฟ รวมทั้งให้บุคคลภายนอกเช่าอาคารเพื่อประกอบธุรกิจ ด้วย ซึ่งรายได้จากค่าบริการดังกล่าวไม่ต้องนำส่งเป็นเงินบำรุงการศึกษาและนำไปใช้สำหรับ เป็นค่าใช้จ่ายโดยทั่วๆ ไปของสถาบันตามข้อ ๑๐^๖ ของระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏ

^๕ มาตรา ๔ ให้วิทยาลัยครูที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็น สถาบันราชภัฏตามพระราชบัญญัตินี้

^๖ ข้อ ๑๐ การจ่ายเงินประเภทนี้ ให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสม

๑๐.๑ รายจ่ายทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ทำให้เกิดรายได้ดังนี้

ร่ำไพพรรณี ว่าด้วยการรับจ่ายรายได้ในการจัดบริการที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๔๓ ทั้งนี้ สามารถนำเงินส่วนหนึ่งไปจัดสรรเป็นค่าตอบแทนแก่พนักงานตามข้อ ๖^๗ หรือเป็นค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา ค่าสมนาคุณและค่าเบี้ยประชุมแก่คณะกรรมการดำเนินงานในกิจการให้บริการดังกล่าวตามข้อ ๑๑^๘ ของระเบียบดังกล่าวได้ด้วย

การดำเนินกิจการในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินการในลักษณะประกอบธุรกิจการค้า อันนอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งสถาบันราชภัฏที่ว่า ให้การศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตรายและส่งเสริมวิทยฐานะครูตามมาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏฯ จึงเห็นได้ว่า สถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณีมิได้ใช้อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟเฉพาะในการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้ใช้ในกิจการที่มีลักษณะเป็นการประกอบการค้าด้วย ดังนั้น อาคารและสนามกอล์ฟดังกล่าวจึงไม่เป็นที่ทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะการศึกษาอันจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

แต่โดยที่ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ นั้น ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และปรากฏข้อเท็จจริงว่า สนามกอล์ฟตามกรณีข้อหาหรือเป็นสนามกอล์ฟขนาดมาตรฐานที่แยกต่างหากจากอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยว มิใช่เป็นบริเวณที่ใช้ต่อเนื่องกับอาคาร จึงมิใช่ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินยอม

๑๐.๒ รายจ่ายในการรับรองทางราชการของสถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณี

๑๐.๓ รายจ่ายอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อกิจการตามระเบียบนี้หรือเป็นประโยชน์ต่อกิจการทาง ราชการและบุคลากรของสถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณี โดยทั่วไป ให้จ่ายเงินตามระเบียบนี้ได้ ตามที่อธิการบดีพิจารณาเห็นสมควร

^๗ ข้อ ๖ ให้สถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณีเป็นผู้กำหนดอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการ การจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่และอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่อธิการบดีกำหนด โดยทำเป็นประกาศของสถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณี

^๘ ข้อ ๑๑ คณะกรรมการดำเนินงานอาจได้รับค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา ค่าสมนาคุณ และค่าเบี้ยประชุมจากเงินรายได้ในการจัดบริการที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจของสถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณีตามอัตราที่สถาบันราชภัฏร่ำไพพรรณีกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินวงเงินรายได้ที่ได้รับจากกิจการหรือภารกิจนั้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ซึ่งได้เคย วินิจฉัยให้ความเห็นว่า สนามกอล์ฟขนาดมาตรฐานที่แยกต่างหากจากบริเวณอาคารสโมสรและ อาคารบริการต่างๆ มิใช่บริเวณต่อเนื่องที่ใช้ไปด้วยกันกับอาคาร มิใช่ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี โรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินต้อง เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘^{๑๒}

สำหรับกรณีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นว่า มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญมิใช่ โรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล อันทรัพย์สินของ มหาวิทยาลัยจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ นั้น^{๑๓} คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามข้อ หารือดังกล่าวแตกต่างจากข้อเท็จจริงตามกรณีข้อหาหรือนี้ จึงไม่สามารถนำความเห็นดังกล่าวมา เทียบเคียงกับกรณีข้อหาหรือนี้ได้

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติ วิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นทรัพย์สินของโรงเรียน สาธารณะ แต่เนื่องจากใช้ในกิจการที่มีลักษณะเป็นการประกอบการค้าด้วย จึงไม่เป็นทรัพย์สิน ที่ใช้เฉพาะในการศึกษา ดังนั้น อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวจึงไม่ได้รับการยกเว้น ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ส่วนสนามกอล์ฟไม่เป็นที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการ ท่องเที่ยว จึงมิใช่ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ต้องเสียภาษีบำรุง ท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

^{๑๑} มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสีย ภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้าย พระราชบัญญัตินี้

^{๑๒} บันทึก เรื่อง การเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารสำนักงานและสนามกอล์ฟ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๘ ลง วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๒/๒๕๓๘) บันทึก เรื่อง การขอ ทบทวนความเห็นกรณีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสนามกอล์ฟศูนย์การฝึก การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๙๖ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๔๐) และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน มาก ที่ นร ๐๖๐๑/๐๑๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๒ ถึงกระทรวงมหาดไทย (เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๔๒)

^{๑๓} บันทึก เรื่อง การเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่งส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๙๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๖/๒๕๔๓)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๕

เรื่องเสรีจที่ ๒๖๑/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราชพัสดุ (กรณีที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียน
ที่ สก. ๗๒ (๕๑๔๙) ตำบลสระแก้ว อำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว)

เทศบาลเมืองสระแก้วได้มีหนังสือที่ สก ๕๒๐๐๖/๑๐๗๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการดูแลรักษาที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๗๒ (๕๑๔๙) ตำบลสระแก้ว อำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยกรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ราชพัสดุด้วยเหตุผลตามนัยหนังสือที่ กค. ๐๔๐๓/๑๑๖๐ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๑ หนังสือที่ กค. ๐๔๐๕/๐๗๐๑๘ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๒๒ และหนังสือที่ สก ๐๐๐๔/๑๘๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ กล่าวคือ

๑. กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๘ โดยชี้แจงว่า ได้ปกครองมาแต่เดิม ทั้งนี้ โดยถือปฏิบัติตามพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ปกครองดูแลและรวบรวมที่ดินของหลวงในกระทรวง ต่างๆ มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยแจ้งการใช้ประโยชน์ว่าให้เช่า ซึ่งก็แสดงว่าขณะที่นำส่งขึ้นทะเบียนพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว และทางราชการได้นำไปจัดให้เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือเป็นที่ราชพัสดุตั้งแต่นั้นมา การนำขึ้นทะเบียนสาธารณประโยชน์จึงหาผลอย่างไร

๒. การที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวเปลี่ยนสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ผู้ใดอาจเข้าครอบครองและนำไปออกโฉนดได้

๓. ที่ดินแปลงดังกล่าว กระทรวงการคลังได้ครอบครองใช้ประโยชน์โดยเคยใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว จึงเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่ต้องทำการถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังแล้ว ตามนัยสำเนาหนังสือ ที่ มท. ๐๖๐๗/๒๗๐๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

๔. กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว โดยเห็นว่า ที่ดินมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๖๗๘๖ ออกให้ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๒๐

๕. กรมธนารักษ์อ้างว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นที่ราชพัสดุ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๓)

กรมธนารักษ์เห็นว่าหากเทศบาลเมืองสระแก้วเห็นด้วยกับการพิจารณาของธนารักษ์จังหวัด ขอให้ส่งมอบการดูแลและจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องให้จังหวัด เพื่อจะได้ดำเนินการตามที่กรมธนารักษ์สั่งการต่อไป หากเทศบาลฯ ยังเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็ชอบที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด

เทศบาลเมืองสระแก้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติ สมควรที่จะนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและอำเภอสระแก้ว) และผู้แทนเทศบาลเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินแปลงนี้กระทรวงมหาดไทยปกครองใช้ประโยชน์โดยการให้เข้ามาแต่เดิม และได้นำเสนอขึ้นทะเบียน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยได้ทำการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ และได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยกระทรวงการคลังครอบครองดูแลการใช้ประโยชน์มาโดยตลอด โดยให้หน่วยงานซึ่งปกครองอยู่เดิมใช้ประโยชน์ สภาพที่ดินเดิมเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมขัง ประชาชนได้เข้ามาใช้ประโยชน์ แต่เมื่อถึงฤดูแล้งบริเวณดังกล่าวจะแห้งใช้ประโยชน์ไม่ได้ ทางราชการจึงได้ขุดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการเก็บน้ำไว้ในฤดูแล้ง ซึ่งภายหลังบริเวณดังกล่าวได้ตั้งเขื่อนและประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ต่อมากรมธนารักษ์อนุญาตให้กระทรวงสาธารณสุขใช้พื้นที่บางส่วนของที่ราชพัสดุ แปลงดังกล่าวเพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช ได้มีการขุดดินบริเวณดังกล่าวขึ้นถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้าง และตกแต่งบริเวณที่ขุดนั้นเป็นสระน้ำเพื่อใช้เป็นสวนพักผ่อนอยู่ในบริเวณโรงพยาบาล คงมีเพียงเทศบาลเมืองสระแก้ว และสถานีดับเพลิงที่สูบน้ำขึ้นมาใช้ในยามที่ขาดแคลนน้ำใช้หรือเกิดอัคคีภัย ส่วนบริเวณที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์กับเทศบาลเมืองสระแก้วนั้น เดิมเคยใช้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว ปัจจุบันได้รื้อถอนและย้ายออกไปแล้ว และเป็นส่วนที่มีได้อยู่ในบริเวณที่เป็นหรือเคยเป็นสระน้ำหรือหนองน้ำเดิม แต่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อหารื้อนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย

ของที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๗๒ (๕๑๔๙) ที่กระทรวงมหาดไทยได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งเป็นช่วงก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๑ และยังไม่มียกย่องมติที่บัญญัติเกี่ยวกับแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐอีกประเภทหนึ่ง ฉะนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในขณะนั้น จึงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไรและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร^๒

เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับบัญชีแสดงเลขหมาย รายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของหลวง ซึ่งกระทรวงการคลังฯ ได้รับขึ้นทะเบียนไว้แล้วฯ ตามแบบ ท.บ. ๑๘ ที่ระบุว่า กระทรวงมหาดไทยนำส่งว่าได้ปกครองมาแต่เดิม และในช่องการใช้ประโยชน์ระบุว่า "ให้เช่า" และรายงานการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งบันทึกข้อความการให้ถ้อยคำต่อช่างแผนที่ผู้ทำการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งผู้แทนนายอำเภอสระแก้วได้ร่วมตรวจสอบและรับรองว่ามีใช้ที่สาธารณะ ประโยชน์แล้ว ย่อมพึงได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้มีสภาพเป็นที่สาธารณะประโยชน์มาแต่เดิม ส่วนที่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นหนองน้ำสาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามทะเบียนเลขที่ ๙๗ นั้น เมื่อพิจารณาหลักฐานทางทะเบียนแล้ว ปรากฏว่าทะเบียนเลขที่ ๙๗ เป็นทะเบียนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำนักการราชการบ้านเมือง และแม้ว่าในช่องประวัติ สภาพ และสิ่งปลูกสร้าง ระบุว่า "เป็นหนองน้ำสาธารณะประโยชน์" แต่ในช่องชื่อที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระบุชัดว่าเป็น "ที่ดินราชพัสดุ" หนองน้ำดังกล่าวจึงน่าจะเกิดขึ้นภายหลังการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นที่ดินของหลวงอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังนับแต่เวลานั้นแล้ว และเมื่อใช้บังคับระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของที่ดินราชพัสดุตามข้อ ๓^๓ แห่งระเบียบดังกล่าว และตามคำชี้แจงของ

^๑ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบัญญัติ บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

^๒ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ต้นเขินเป็นที่ราบก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินบริเวณ "ปิงห่าง" ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่) (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๕/๒๕๓๙) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๙ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๙

^๓ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหลัง และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ผู้แทนกรมธนารักษ์และผู้แทนเทศบาลเมืองสระแก้วได้ความว่า ที่ดินดังกล่าวเคยใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว และกระทรวงการคลังครอบครองดูแลที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยตลอด ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้และรื้อถอนโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้วออกไปแล้วก็ตาม อีกทั้งปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่า ในทางปฏิบัติของการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น หากมีที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ในบริเวณที่ดินที่ทำการรังวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลที่สาธารณะย่อมต้องคัดค้าน ดังนั้น เมื่อหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง^๔ ที่ออกให้สำหรับที่ดินแปลงนี้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นการออกเพื่อแสดงเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะทั้งแปลง ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การมีสระน้ำหรือหนองน้ำเกิดขึ้นในภายหลัง ก็ทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ไม่^๕ แม้ต่อมาสภาพบริหารคณะปฏิวัติจะได้มีมติเกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม ก็ไม่ลบล้างอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลังที่มีมาแต่เดิม ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘ ในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๙^๖ และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุดังกล่าวตามตรา ๔^๗ และอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

^๔ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๖๗๘๖ ออกให้ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๒๐

^๕ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๕๙/๒๕๑๑(ที่ประชุมใหญ่)

กำแพงเมืองและคูเมืองเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะถูกทำลายหรือดินเข็นขึ้น แต่เมื่อทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้ามตลอดมา จึงยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

^๖ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๙) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๑/๕๗๑๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

^๗ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๕

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

๘ มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หรือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมี หนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๕/ ๙๑๓๗ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ตามที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจจริงวัด เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจจริงวัด เพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ราษฎรที่ครอบครอง และทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและ ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ และคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครอง และทำประโยชน์ อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือมิได้แจ้งความ ประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนด เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้ ดำเนินการตามคำวินิจฉัยและข้อสังเกตของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของนายไช้ อัมพวานันท์ จังหวัดนครสวรรค์ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นรายตำบล ราย อำเภอ ซึ่งต้องห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังกล่าว แต่เมื่อ ส.ป.ก. ไม่มีความประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั่วตลอดทั้งตำบล หรือ อำเภอ เพื่อมิให้ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ดำเนินการปฏิรูป ที่ดินได้รับความเดือดร้อนจากการที่ไม่สามารถมีเอกสารสิทธิ กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน)

และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) จึงได้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อที่กรมที่ดินจะได้พิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรผู้มีสิทธิในที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งที่ ๒๒๓/๒๕๔๔ สั่ง ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. เข้ามาดำเนินการได้ตามมาตรา ๒๖ และที่ดินของเอกชนตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ รวม ๕ ประเภท ได้แก่ ที่ดินเอกชน ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่มีเนื้อที่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ และเหมาะสมแก่การเกษตร ที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรที่มีเนื้อที่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ และเหมาะสมแก่การเกษตร ที่ไม่เป็นเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือแหล่งความเจริญอื่นๆ และบริเวณเขตที่สามารถขยายเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงป่าไม้ถาวร โดย ส.ป.ก. จะดำเนินการตรวจสอบพื้นที่นอกเขตป่าไม้ถาวรและที่ราชพัสดุที่มีเนื้อที่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ หรือเกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ แต่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตร เพื่อกันเขตออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งตำบล จำนวน ๔๕ ตำบล ใน ๑๐ อำเภอ และประกาศครอบคลุมทั้งอำเภอ ๒๑๐ อำเภอ ๓๘ กิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้บุคลากร ระยะเวลา และงบประมาณมากในการตรวจสอบ ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร คณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตฯ จึงมีมติให้ ส.ป.ก. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขอื่นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรมและเหมาะสม อีกทั้งเพื่อประหยัดงบประมาณในการออกพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงเขตในการแก้ไขปัญหาการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ส. ป.ก. ได้พิจารณาถึงอำนาจตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เห็นว่า ตามมาตรา ๒๖ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินของรัฐ รวม ๔ ประเภท มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสถานะของที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามกฎหมายนั้นๆ แต่หาก ส.ป.ก. มิได้ใช้อำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สถานภาพทางกฎหมายก็จะคงมีสถานะเช่นเดิม และไม่ใช้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินอันจะมีผลทำให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ ซึ่งในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินในเขตปฏิรูปฯ นั้น ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๒๖ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และ ส.ป.ก. ไม่มี

^๑ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้

แผนงานและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาทำการปฏิรูปโดยกรมที่ดินได้ รับคำยืนยันจาก ส.ป.ก. เช่นนั้นแล้ว กรมที่ดินก็สมควรที่จะสามารถเดินสำรวจ และออกโฉนดที่ดินแก่ราษฎร ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ที่ว่า "เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยัน จาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือ ดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของ กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้ อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผล เป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น" ซึ่งถ้าหาก ส.ป.ก. ไม่ ใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ก็ควรแจ้งความไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินนั้น กรม ที่ดินก็สามารถที่จะนำที่ดินไปดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ได้ ส.ป.ก. จึงได้ขอหารือตาม ความเห็นที่ได้เสนอไว้ข้างต้นโดยที่ ส.ป.ก. ไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ทั้งเป็นการประหยัด งบประมาณและบุคลากรที่ต้องดำเนินการตามโครงการนี้เป็นจำนวนมากอีกด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดย ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ และกรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงฯ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และกรมป่าไม้) ประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ ต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หาก ส.ป.ก. ไม่มีแผนงานและ

ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มี อำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็น ที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรมที่ดินได้รับคำยืนยันจาก ส.ป.ก. เช่นนั้นแล้ว ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกันเขตที่ดินออกจากเขตปฏิรูปใหม่หรือไม่ เพียงใด

ในกรณีที่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งเขตอำเภอ และเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ นั้น เขตปฏิรูปที่ดินฯ ย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก.ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย สำหรับกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๒๖ (๓)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น ส่วนของพื้นที่ที่ ส.ป.ก.มิได้มีแผน และไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ ก็ยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็น อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการใดก็จะมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗^๔ และกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒^๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครอง และทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้นั้นจะต้องปรากฏว่าราษฎรรายนั้นได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมี

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^๔ บันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕

^๕ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

^๖ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๗ มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจ ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย) ทั้งสองดังกล่าวและถูกต้องกับหลักกฎหมายแล้ว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ^๕ ที่ได้เคยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงของข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๒๓/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เพื่อพิจารณากันที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดินฯ เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการดำเนินการตั้งคณะกรรมการพิจารณาที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการแล้ว ส.ป.ก. ก็ควรดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่มีแผนและไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินฯ และให้หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการต่อไป

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๕

ตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัด หรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศถ้ามิได้แจ้ง การครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้นำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและ เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิใน ที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

เรื่องเสรีที่ ๓๔๔/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การโอนที่ดินขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่องค์การสวนยาง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ มีหนังสือที่ กษ ๑๖๐๒/๒๖๕๙ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์ หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินใน ท้องที่ตำบลช้างกลาง อำเภอดงควาย จังหวัดนครศรีธรรมราช พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งองค์การสวนยางใช้ประโยชน์อยู่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงปัจจุบันว่า จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวนั้น ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ องค์การสวนยางนาบอนได้จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งในการใช้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ กระทรวงเกษตรฯ มีหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐเพื่อรัฐโดยตรง ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอันเป็นที่ราชพัสดุ และต่อมามีระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ออกใช้ กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า "ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอกและรัฐบาล"

ได้ปกครองจัดประโยชน์แล้ว..." ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามระเบียบการปกครองฯ ดังกล่าวด้วย ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ อันทำให้องค์การสวนยางมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงเกษตร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยางฯ บัญญัติให้โอนทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบเกี่ยวแก่กิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร และเงินที่ตั้งไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับกิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่องค์การสวนยางนั้น กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีทำนองเดียวกันนี้ในเรื่องขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กระทรวงการคลังได้เคยพิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่า ไม่ทำให้ที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุอยู่ก่อนที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยางฯ ขึ้นนั้น กลายเป็นที่ดินของหน่วยงานไป หากองค์การสวนยางมีข้อสงสัยว่า ที่ราชพัสดุดังกล่าวจะโอนไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยางฯ หรือไม่ อย่างไร องค์การสวนยางสมควรพิจารณาเสนอเรื่องให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ส่งเรื่อง หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายว่า การโอนทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบเกี่ยวแก่กิจการขององค์การสวนยาง กระทรวงเกษตร และเงินที่ตั้งไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับกิจการขององค์การสวนยาง กระทรวงเกษตร ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ ทำให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลช้างกลาง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช พุทธศักราช ๒๔๘๔ กลายเป็นที่ดินขององค์การสวนยางหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (องค์การสวนยาง) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลช้างกลาง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งองค์การสวนยางใช้ประโยชน์อยู่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

๒. การโอนทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ มีผลให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นขององค์การสวนยางหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลช้างกลาง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้หวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์แห่งเกษตรกรรม^๑ เมื่อองค์การสวนยาง กรมป่าไม้ ซึ่งเป็นส่วนราชการในกระทรวงเกษตรได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมา ทำให้ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลช้างกลาง อำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นที่ราชพัสดุดังแต่เมื่อกรมป่าไม้ได้เข้าใช้ประโยชน์ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๓^๒ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้าง

^๑ มาตรา ๔ ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตตามแผนที่พระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์แห่งเกษตรกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายในและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

ราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว ที่ดินบริเวณดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เป็นที่ราชพัสดุตั้งแต่เมื่อกรมป่าไม้เข้าใช้ประโยชน์ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ การที่มาตรา ๘^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติให้กระทรวงเกษตรต้องโอนทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบเกี่ยวแก่กิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร และเงินที่ได้ตั้งไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับกิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่องค์การสวนยาง ก็ไม่ทำให้ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุอยู่ก่อนที่องค์การสวนยางจะได้รับการจัดตั้งและมีฐานะเป็นนิติบุคคลเปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินประเภทอื่นแต่อย่างใด ประกอบกับไม่ปรากฏว่าได้มีการเพิกถอนหรือถอนสภาพที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว ที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามนัยของมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง หน่วยงานอื่นของรัฐไม่อาจเป็นเจ้าของที่ราชพัสดุได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕^๖ และมาตรา ๑๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หน่วยงานอื่นของรัฐคง

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔ มาตรา ๘ ให้โอนทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบเกี่ยวแก่กิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร และเงินที่ได้ตั้งไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับกิจการขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่ อ.ส.ย.

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มีสิทธิเพียงขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามข้อ ๑๐^๙ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ เท่านั้น

อนึ่ง ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีความประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุกรมชนารักษ์ก็อาจจัดให้เข้าใช้ประโยชน์โดยการจัดให้เข้าได้ตามข้อ ๑๖^๙ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๑) และข้อ ๑๗^{๑๐} แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ได้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เมื่อปรากฏว่าองค์การสวนยางได้จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ อันเป็นการปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุก่อนที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) มีผลใช้บังคับ จึงมีผลให้องค์การสวนยางมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงนี้ได้ต่อไป โดยไม่ต้องขอทำความตก

^๙ มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

^๙ ข้อ ๑๐ กระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

^๙ ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีอื่นนอกจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าอยู่อาศัย
- (๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร
- (๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๐} ข้อ ๑๗ การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะจัดให้เช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

- (๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าอยู่อาศัย
- (๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร
- (๓) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

ลงกับกรมธนารักษ์ใหม่^{๑๑} ตามข้อ ๒๔^{๑๒} แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ เว้นแต่องค์การสวนยางจะได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ก็จะต้องทำความเข้าใจตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อนตามข้อ ๑๓ ทวิ^{๑๓} แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ^{๑๔}

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ดินตามข้อหาข้อนี้จึงถือเป็นที่ราชพัสดุตามความหมายของข้อ ๓^{๑๕} แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๙๕ และตามมาตรา ๔^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ดังนั้น ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงมิได้ออนไปเป็นขององค์การสวนยางแต่อย่างใด องค์การสวนยางมีเพียงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๕

^{๑๑} บันทึก เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๙๗๗ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๒๔)

^{๑๒} ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความเข้าใจตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

^{๑๓} ข้อ ๑๓ ทวิ ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ให้ทำความเข้าใจตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน

^{๑๔} บันทึก เรื่อง ปัญหาการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระ จังหวัดชลบุรี (รัฐวิสาหกิจจะนำสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชน โดยไม่ต้องขอทำความเข้าใจตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามนัยข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้หรือไม่) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๙๔๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๓๑)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

เรื่องเสรีที่ ๔๑๑/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเสียภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม

จังหวัดกำแพงเพชรได้มีหนังสือ ที่ กพ ๐๐๐๗ (กม ๒)/๑๙๙๐๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะกรณีการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร โดยมีข้อเท็จจริงซึ่งสรุปความได้ดังนี้

นางกัญญา ชรรคบุรณรักษ์ ได้รับโอนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๐๘๖ ตำบลเทพนคร อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร มาจากบิดาโดยการยกให้เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๖ สภาพที่ดินใช้เป็นที่ทำนา และนางกัญญาไม่เคยมีอาชีพขายที่ดินหรือทำการค้าที่ดิน และเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ นางกัญญา ได้ทำหนังสือสัญญาบันทึกข้อตกลงกรรมสิทธิ์ร่วมยินยอมให้บริษัทผลิตภัณฑ์และวัสดุก่อสร้าง จำกัด ถือกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยบริษัทฯ ตกลงจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นเงิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท

เจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรเห็นว่า การที่นางกัญญา ยินยอมให้บริษัทฯ มีกรรมสิทธิ์ร่วมในโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวโดยได้รับค่าตอบแทนนั้น ถือว่าเป็นการขายตามมาตรา ๙๑/๑ (๔) แห่งประมวลรัษฎากร และเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้กระทำภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้อสังหาริมทรัพย์นั้น จึงเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไรตามมาตรา ๓ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ และอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๙๑/๒ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร จึงได้ทำการประเมินเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะพร้อมเบี้ยปรับและเงินเพิ่มเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๗๕,๙๗๒ บาท

นางกัญญา ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลรัษฎากร โดยชี้แจงว่า ที่ดินที่ตนขายไปนั้นได้ใช้ทำนามาโดยตลอด เมื่อขายไปจึงเป็นการขายที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม ย่อมได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๓ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีประเด็นข้อกฎหมายที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ว่า ที่ดินของผู้อุทธรณ์เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ จึงมีมติให้นำข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือกรมสรรพากร ซึ่งกรมสรรพากรได้พิจารณาตามคำร้องขอของสรรพากรภาค ๗ แล้ว เห็นว่าการขายอสังหาริมทรัพย์ของนางกัญญา เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้นั้นใช้ในการเกษตรกรรมไม่เข้าลักษณะเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓ (๕) แห่งพระราช

กฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อย่างไรก็ตาม การขายที่ดินที่ไม่เข้าลักษณะตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ของมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ที่ได้กระทำภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้มา ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาความเห็นของกรมสรรพากรแล้ว เห็นว่า แม้กรมสรรพากรจะได้วางแนวทางไว้ดังกล่าวข้างต้น แต่เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายข้างมากเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ จึงมีมติให้เสนอปัญหาดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้ความเห็น เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปว่า หลังจากนางกัญญ์ชานฯ ได้รับให้ที่ดินมาและได้ใช้ในการเกษตรกรรมมาตลอดจนถึงวันขาย จะเข้าลักษณะเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร ตามมาตรา ๓ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่จะได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะหรือไม่

จึงหัดกำแพงเพชรจึงขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นแล้วมีความเห็นว่ามาตรา ๙๑/๒ (๖)^๑ แห่งประมวลรัษฎากร ได้บัญญัติให้การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มาโดยวิธีใดก็ตาม อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ทั้งนี้ เฉพาะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกรณีตามข้อหารือจะเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร อันอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วย การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการขายที่ดินของนางกัญญ์ชานฯ ให้แก่บริษัทผลิตภัณฑ์และวัสดุก่อสร้าง จำกัด

มาตรา ๓^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติเรื่องการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไรกรณีต่างๆ ที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจ

^๑ มาตรา ๙๑/๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙๑/๔ การประกอบกิจการดังต่อไปนี้ในราชอาณาจักรให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามบทบัญญัติในหมวดนี้

๑. ขาย

๒. ขาย

(๖) การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไร ไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มาโดยวิธีใดก็ตาม ทั้งนี้ เฉพาะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

๑. ขาย

๒. ขาย

^๒ มาตรา ๓ ให้การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางค้าหรือหากำไรตามมาตรา ๙๑/๒ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร มีดังต่อไปนี้

(๑) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

เฉพาะไว้ โดยกำหนดใน (๖) ว่า การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตามมาตรา ๓ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ที่ได้กระทำภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้อสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไรที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะด้วย ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๓ (๖) นี้มีลักษณะเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า หากมีการขายอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะอื่นใดที่ได้กระทำภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้อสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่กรณีที่เขาขายยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ ให้ถือว่าเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไร โดยไม่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ากรณีนั้น เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไรหรือไม่

ในเมื่อมาตรา ๓ (๕)^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ขายมีไว้ในประกอบการกิจการ เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางคำหรือหากำไรที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม กรณีย่อมจะไม่นำบทบัญญัติมาตรา ๓ (๖) มาใช้บังคับแก่การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรมซึ่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๓ (๕) อีก

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่าหลังจากนางกัญญ์ชนาย ได้รับให้ที่ดินมาจากบิดาแล้ว ได้ใช้ทำนามาโดยตลอดจนถึงวันขายให้แก่บริษัทผลิตภัณฑ์และวัสดุก่อสร้าง จำกัด เพื่อถือกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินแปลงดังกล่าว กรณีย่อมเข้าลักษณะเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ขายมีไว้เพื่อประกอบการกิจการประเภทที่ดิน

(๒) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๓) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อขายหรือมีพฤติการณ์ของผู้ขายว่าปลูกสร้างเพื่อขาย รวมถึงการขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารดังกล่าวไม่ว่าจะมีการแบ่งแยกหรือไม่

(๔) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตาม (๑) (๒) หรือ (๓) เฉพาะกรณีการแบ่งขายในลักษณะคล้ายคลึงกันกับการจัดสรรที่ดิน หรือการขายอาคารชุด หรือการแบ่งขายอาคาร หรือขายโดยไม่มีการแบ่งแยก แต่มีพฤติการณ์ของผู้ขายแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่าจะมีการแบ่งแยกภายหลังการขาย

(๕) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ขายมีไว้ในประกอบการกิจการ แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่ผู้ขายนั้นใช้ในเกษตรกรรม

(๖) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ที่ได้กระทำภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้อสังหาริมทรัพย์นั้น เว้นแต่

(ก) การขายหรือถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ข) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยทางมรดก

(ค) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่อยู่อาศัยอันเป็นแหล่งสำคัญที่ผู้ขายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และได้อาศัยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้อสังหาริมทรัพย์นั้น

ในกรณีที่ที่ดินและอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างได้มาไม่พร้อมกัน กำหนดเวลาห้าปีให้ถือตามระยะเวลาการได้มาซึ่งที่ดินหรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้มาภายหลัง

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

ที่ใช้ในเกษตรกรรม ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไรตามมาตรา ๓ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๙๑/๒ (๖)^๔ แห่งประมวลรัษฎากร แต่อย่างใด

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๕

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

เรื่องเสรีจที่ ๔๘๓/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณเหมืองฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗/๒๓/๕๖๑๔ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื้อที่ประมาณ ๒,๒๗๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา ไปจัดหาผลประโยชน์ โดยวิธีการขายให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทั้งนี้โดยเห็นว่าที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงก่อนที่จะออกประทานบัตรมีสภาพเป็นที่กร้างว่างเปล่า เมื่อประทานบัตรหมดอายุที่ดินก็ยังคงเป็นที่กร้างว่างเปล่าเช่นเดิม แม้กรมทรัพยากรธรณีจะเคยรับโอนประทานบัตรมา และโอนให้องค์การเหมืองแร่เป็นผู้ดำเนินการก็มีสิทธิเพียงทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หากก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินในเขตประทานบัตรไม่ ในเรื่องนี้ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาประวัติความเป็นมาของที่ดินบริเวณดังกล่าว ประกอบกับคำพิพากษาของศาลฎีการะหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสงขลา โจทก์ และนายแก่น แซ่อ่อง จำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๙๕/๒๕๓๘) แล้วเห็นว่า ที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุ กระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจมอบหมายให้ผู้อื่นไปจัดหาผลประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้แต่อย่างใด ซึ่งความเห็นของหน่วยงานที่ขัดแย้งกันดังกล่าวทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถดำเนินการเพื่อจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่ได้รับมอบหมายได้

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้ดำเนินต่อไปได้อย่างถูกต้อง กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงว่า

๑. ที่ดินบริเวณเมืองฉลุง เดิมรัฐบาลได้ให้ประทานบัตรในการทำเหมืองแร่แก่เอกชนไทยในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ต่อมาได้มีการโอนประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ดังกล่าวให้แก่บริษัทต่างชาติ (บริษัทแอ่งโกลโซมิสทิน ซินดิเกต ลิมิเต็ด) และเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ควบคุมกิจการทำเหมืองแร่ของชนชาติศัตรู และได้ตั้งให้กรมโลหกิจ (กรมทรัพยากรธรณีในปัจจุบัน) เข้าควบคุมกิจการการทำเหมืองแร่ พร้อมทั้งโอนประทานบัตร ทรัพย์สินในประทานบัตรให้กรมโลหกิจทำเหมืองต่อมา ซึ่งรวมถึงประทานบัตรในการทำเหมืองแร่บริเวณเมืองฉลุงด้วย

๒. เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติ ฝ่ายสัมพันธมิตรชนะสงคราม ซึ่งตามสัญญาสมบูรณแบบรัฐบาลไทยต้องคืนทรัพย์สินที่ควบคุมไว้ให้เจ้าของเดิม ทรัพย์สินใดที่เสียหายและเจ้าของเดิมไม่รับคืน รัฐบาลต้องจ่ายค่าตอบแทนให้และทรัพย์สินนั้นได้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งบริษัทต่างชาติผู้ได้รับโอนประทานบัตรตามข้อ ๑ ดังกล่าวอยู่ในจำพวกไม่รับประทานบัตรและทรัพย์สินของตนคืน กรมโลหกิจจึงได้ถือประทานบัตรดังกล่าวและทำเหมืองแร่สืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้ตั้งศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ในสังกัดกรมโลหกิจ ทำเหมืองแร่แทนกรมโลหกิจในพื้นที่ประทานบัตรดังกล่าว

๓. ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ขึ้นใช้บังคับ และได้มีการโอนกิจการของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี มาเป็นขององค์การเหมืองแร่^๑ ซึ่งรวมถึงการโอนประทานบัตรในการทำเหมืองแร่บริเวณเมืองฉลุงด้วย จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๒๘ อันมีผลเป็นการยุบเลิกองค์การเหมืองแร่ และให้มีการดำเนินการชำระบัญชีกิจการขององค์การเหมืองแร่^๒

๔. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๓ อนุมัติให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ โดยใช้พื้นที่เหมืองแร่เก่าตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นที่ตั้งโครงการตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่ง

^๑ ประกาศคณะกรรมการควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน เรื่อง ตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจการแผนก ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๔๘๘

^๒ มาตรา ๘ ให้กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการโอนกิจการทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมให้แก่ อ.ร.

^๓ มาตรา ๔ องค์การเหมืองแร่ซึ่งได้ยกเลิกไปตามความในมาตรา ๓ ให้พึงถือว่ายังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี

ประมวลกฎหมายที่ดิน มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำที่ดินของรัฐบริเวณเหมืองฉลุง จำนวนเนื้อที่ ๒,๒๗๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา ไปจัดหาประโยชน์โดยวิธีการขายให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเพื่อจัดตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ โดยได้กันที่ดิน บริเวณที่มีผู้บุกรุกคัดค้านรายนายแก่น แซ่อ่อง เนื้อที่ประมาณ ๕๕ ไร่ ๑ งาน ๖๔ ตารางวา ออกจากส่วนที่จัดหาผลประโยชน์

๕. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ พนักงานอัยการจังหวัดสงขลาได้ดำเนินคดีแก่นายแก่น แซ่อ่องใน ความผิดฐานบุกรุกเข้าไปครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขัดขวาง และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาในคดีนี้ สรุปได้ว่าที่ดินพิพาท (ที่ดินที่นายแก่นฯ บุกรุกจำนวน ๕๕.๔๑ ไร่ (๕๕ ไร่ ๑ งาน ๖๔ ตารางวา) และ กระทรวงมหาดไทยได้กันออกไปจากส่วนที่จัดหาผลประโยชน์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕) เป็นส่วนหนึ่งในที่ดินขององค์การอุตสาหกรรมเหมืองแร่ซึ่งสืบสิทธิต่อเนื่อง มาจากกรมทรัพยากรธรณี และกรมโลหกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำเลยจึงมีความผิดตามฟ้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๑๙๕/๒๕๓๕)

๖. ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกภาคใต้ ในท้องที่ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๙) ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๑๔๗.๓๙ ไร่ โดยครอบคลุมถึงพื้นที่จำนวน ๕๕.๔๑ ไร่ (๕๕ ไร่ ๑ งาน ๖๔ ตารางวา) ที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๑๙๕/๒๕๓๕ ด้วย ในขณะที่เดียวกันนายแก่น แซ่อ่องได้ดำเนินคดีแพ่งกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและพวกต่อศาล จังหวัดสงขลาในความผิดฐานละเมิด และขอให้สั่งขับไล่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยออกจากที่ดินจำนวน ๘๑ ไร่เศษ (คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๗/๒๕๓๙) ซึ่งส่วนหนึ่งของที่ดินพิพาทในคดีแพ่งนี้ (๕๕ ไร่ ๑ งาน ๖๔ ตารางวา) เป็นที่พิพาทซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาแล้วและมีได้อยู่ในบริเวณพื้นที่ตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๑๙๕/๒๕๓๕) และที่ดินอีกส่วนหนึ่ง (๒๖ ไร่เศษ) เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณเหมืองฉลุงตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕

๗. ภายหลังจากที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว กรมธนารักษ์จึงได้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงเป็นที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงข้างต้นประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดประเภทและลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ สา

^๔ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ หรือสำนักราชการ บ้านเมือง เป็นต้น ฉะนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของผู้ใดแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า^๕ การที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น หาเป็นเหตุที่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่นไม่ ที่ดินดังกล่าวคงเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ตามเดิม^๖ ประกอบกับการได้รับประทานบัตรเป็นการให้อำนาจผู้นั้นในการทำเหมืองแร่ได้ในที่เฉพาะซึ่งได้กำหนดไว้ในประทานบัตร^๗ เท่านั้น ผู้ได้รับประทานบัตรไม่มีกรรมสิทธิ์ในบริเวณที่ได้รับประทานบัตรแต่อย่างใด^๘ เว้นแต่ที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอรับประทาน

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๕ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า "พิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติออกโฉนด ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓ ข้อ ๑ ข. กับมาตรา ๕๙ เห็นได้ว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายความว่า ที่ดินซึ่งยังไม่ได้ ออกโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด... ที่ดินที่มีผู้ขอจับจองทำประโยชน์ไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า"

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีระ เห็นว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่ได้ เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไปปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่"

^๖ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือ ทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ (สิทธิในที่ดินตามประทานบัตรที่ออก ให้แก่ชนชาติศัตรู ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีถือไว้แทนรัฐ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๑๕) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๑๘๐๒/๕๓๖๕ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

^๗ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑

มาตรา ๓ ศัพท์ต่างๆ ซึ่งใช้ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าในที่ใดไม่ปรากฏคำชี้แจงเป็นอย่างอื่น แล้ว ให้พึงเข้าใจความตามคำอธิบายต่อไปนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

๕. ประทานบัตรทำเหมืองแร่หรือประทานบัตร ให้พึงเข้าใจว่าหนังสือสำคัญซึ่งกรมราชโลห กิจจะได้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ผู้นั้นมีอำนาจทำเหมืองแร่ได้ในที่เฉพาะซึ่งได้กำหนดไว้ ในประทานบัตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑

มาตรา ๕๑ ประทานบัตรทำเหมืองแร่ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถือประทานบัตรหวงห้าม หรือถือ กรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินในเหมืองแร่นั้นเลย เพราะเหตุฉะนั้นให้ผู้ถือประทานบัตรมีอำนาจเพียงนี้ คือ

บัตรเอง^๙ ฉะนั้น การที่กรมโลหกิจได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการควบคุมและจัดการกิจการ หรือ ทรัพย์สินของคนต่างด้าวให้ควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินบริษัทเหมืองแร่ที่ คณะกรรมการได้ประกาศควบคุมและจัดการไว้^{๑๐} จึงเป็นการเข้าดำเนินกิจการเหมืองแร่แทนผู้ ได้รับประทานบัตรเดิมที่ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าในระหว่าง สงครามโลกครั้งที่ ๒ และเป็นการเข้าใช้ที่ดินตามสิทธิของผู้รับประทานบัตรเดิมในการทำ เหมืองแร่ และชุดเอาแร่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่เท่านั้น^{๑๑} ถึงแม้ต่อมาจะได้มีการ จัดตั้งองค์การเหมืองแร่ขึ้นและมีการโอนกิจการเกี่ยวกับเหมืองแร่รวมถึงการทำเหมืองแร่บริเวณ เหมืองฉลุงจากกรมทรัพยากรธรณี (กรมโลหกิจเดิม) ไปยังองค์การเหมืองแร่ก็ตามก็เป็นเพียง การโอนสิทธิตามประทานบัตรเดิมให้มีผลทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไม่ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช ๒๔๖๑ ก็ตาม แต่ในบทเฉพาะ กาลมาตรา ๑๖๓^{๑๒} ก็ได้รองรับให้ถือว่าประทานบัตรที่ได้ออกตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิก ยังคงเป็นประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ฯ ประกอบกับมาตรา ๗๓ (๓)^{๑๓} แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ก็ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการครอบครองตามประทานบัตรเป็นการ ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน ด้วยเหตุนี้ ที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงจึงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และไม่ใช้ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอันจะมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดิน

ข้อ ๑ ผู้ถือประทานบัตรมีอำนาจทำเหมืองแร่ คือ ขุดและล้าง และจำหน่ายแร่ได้แต่เฉพาะ แร่ที่ได้ป้อนุญาตไว้ในประทานบัตร ถ้าจะทำเหมืองแร่ชนิดอื่นนอกจากนั้นแล้ว ต้องได้รับอนุญาตพิเศษจาก เสนาบดีก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๒} มาตรา ๑๖๓ บรรดาประทานบัตร อาชญาบัตร หรือใบอนุญาต ที่ได้ออกให้ตาม กฎหมายที่ถูกยกเลิกตามมาตรา ๓ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นประทานบัตร อาชญา บัตร หรือใบอนุญาตออกตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะสิ้นอายุ

^{๑๓} มาตรา ๗๓ ผู้ถือประทานบัตรมีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่

(๑) ทำเหมืองและขายแร่ที่ระบุในประทานบัตร ส่วนอื่นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการทำ เหมืองนั้น ผู้ถือประทานบัตรจะขายได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี

(๒) ปลูกสร้างอาคารหรือกระทำการอื่นเกี่ยวกับการทำเหมือง รวมทั้งการแต่งแร่หรือการ เก็บขังน้ำขุ่นหรือมูลดินทราย

(๓) ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ ที่ชุดเอาแร่แล้วหรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์พอที่จะเปิดการทำเหมือง เพื่อเกษตรกรรมในระหว่างอายุประทานบัตร แต่ทั้งนี้เมื่อสิ้นอายุประทานบัตรแล้วมิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่ง สิทธิครอบครอง

(๔) นำคติขึ้นสู่ศาลในกรณีที่มีผู้โต้แย้งหรือขัดขวางสิทธิในการทำเหมือง

ราชพัสดุตามมาตรา ๔^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ประการใด ดังนั้น ที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจมอบหมายให้ ทบวงการเมืองอื่นไปจัดหาผลประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๕

^{๑๔} มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๑๕} มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เรื่องเสร็จที่ ๖๑๘ /๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๔/๖๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลแสงพัน อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ แต่เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. มีมติไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ ทำให้ไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ และไม่สามารถแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ จึงไม่อาจดำเนินกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งการขออนุญาตที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ ได้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเป็นของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์โดยเฉพาะ อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เคยให้ความเห็นไว้ว่าตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมิใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่อาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และด้วยเหตุที่ยังไม่มีอัตราตำแหน่ง มีใช้กรณีที่ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานฯ ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ จึงไม่สามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เช่นกัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งสามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้หนึ่งผู้ใด (เช่น หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย) ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่ง โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๗ แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เท่านั้น จะทำได้หรือไม่เพียงใด

ในการพิจารณาข้อหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เคยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา^๑ กรณีไม่สามารถแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ เพราะยังไม่มีอัตรากำลังที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีมติไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ ประกอบกับการดำเนินการตามภารกิจในโครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดเลยได้เสร็จสิ้นลง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอแผนปรับบทบาทภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อสำนักงาน ก.พ. ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็น ชอบด้วยกับแผนดังกล่าว โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดเลย และเกลี้ยตำแหน่งไปใช้ในงานอื่นที่มีความจำเป็นได้ แล้วแจ้งผลการดำเนินการไปยังสำนักงาน ก.พ. โดยด่วน แต่เนื่องจากยังไม่มีการยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดดังกล่าว จึงไม่มีอัตรากำลังว่างที่จะเกลี้ยไปปฏิบัติงานที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า มาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้อำนาจการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวมิใช่คำสั่งแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด บุคคลดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจปฏิบัติงานตามที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้ เฉพาะว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ในข้อหาข้อเดียวกันนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้หารือด้วยว่า การยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การจัดตั้งหรือการยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หากรัฐมนตรีเห็นว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วในจังหวัดใดไม่มีความจำเป็น

^๑ บันทึก เรื่อง การยกเลิกภารกิจโครงการจัดรูปที่ดินและการยกเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๕๑ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔

^๒ มาตรา ๑๙ ให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

อีกต่อไป รัฐมนตรีก็ย่อมมีอำนาจที่จะยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น ๆ เสียได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกประกาศเพื่อยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น ๆ เสีย เพื่อให้มีอัตราว่างและเกลี่ยอัตราตำแหน่งดังกล่าวเพื่อไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ต่อไป อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากในขณะนี้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติไม่ให้ยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดินมีภารกิจที่ยังต้องปฏิบัติให้ต่อเนื่องต่อไป หากยุบเลิกเสียแล้วอาจเกิดปัญหาในการดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดนั้นได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงว่า ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. ยังมิได้มีการกำหนดอัตราตำแหน่งสำหรับหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ไว้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ขอหารือการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมาอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินอันมีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาจัดตั้งเป็นแห่ง ๆ ไปได้ตามความจำเป็น และเมื่อได้มีการประกาศจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในท้องที่ใดแล้ว มาตรา ๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตาม ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการขอออกโฉนดที่ดินอันเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และโดยที่การดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดินมีลักษณะเป็นภารกิจชั่วคราว การให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้น จึงเป็นกรณีที่เหมาะสมว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้โครงการจัดรูป

^๓ มาตรา ๑๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๔ ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ที่ดินในท้องที่นั้นสำเร็จลุล่วงไป พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่งจึงสามารถกระทำได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดซึ่งมีอยู่เดิมเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ลุล่วงไปดังที่ได้กล่าวมา แล้วข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อพิจารณาต่อไปด้วยว่า ในกรณีที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินสำหรับจังหวัดนั้นไว้แล้ว การแต่งตั้งก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายสองฉบับตามลำดับ ได้แก่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เคยให้ความเห็นไว้แล้ว^๖ กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีตำแหน่งในสายงานเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ถึง ๗ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นควรแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สำนักงาน ก.พ. ยัง มิได้กำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดสำหรับจังหวัด นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ย่อมแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่งได้ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยที่ข้าราชการผู้นั้นยังคงดำรงอัตราตำแหน่งเดิมของตน ซึ่งเห็นว่าไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๒^๗ และมาตรา ๕๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในขณะที่ยังหรือเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน สังกัดอยู่ในสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองและเป็นราชการบริหารส่วนกลางในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนอกจากจะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจ

^๖ บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๔๙ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๙

^๗ มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา 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 และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๕๕ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. ยังมิได้กำหนดตามมาตรา ๔๐ จะกระทำมิได้

บังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดและปฏิบัติราชการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายแล้ว ยังเป็นตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปด้วย

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕

เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของประธานคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด
ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

จังหวัดสมุทรปราการได้มีหนังสือ ที่ สป ๐๐๒๒/๒๓๐๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการได้รับแจ้งจากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินให้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายซึ่งบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ไทยธนากร จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ค้าประกันการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินของบริษัทเจริญยุทธวิธิลำ จำกัด กับคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ในการนี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดฯ มีความประสงค์จะมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการในฐานะเลขานุการคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดฯ ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ แต่เนื่องจากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจของประธานคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่าประธานคณะกรรมการเพียงคนเดียวมีอำนาจลงนามในหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวหรือไม่ จึงได้หารือเรื่องนี้ต่อกรมบังคับคดีโดยกรมบังคับคดีตอบข้อหารือว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๔ วรรคสี่ บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการซึ่งอาจมีผลไปถึงว่าให้อำนาจประธานคณะกรรมการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายด้วยก็ได้ แต่เพื่อความรอบคอบควรที่จะให้คณะกรรมการทุกคนเป็นผู้ลงนาม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการตีความเป็นอย่างอื่น

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๕ เห็นว่า ประธาน คณะกรรมการควรมีอำนาจยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายรวมทั้งมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดกระทำการแทนด้วย ที่ประชุมจึงมีมติให้ดำเนินการตามที่กรมบังคับคดีตอบข้อหารือไปก่อน แล้วหารือในเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๔ วรรคสี่ บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการนั้น หมายรวมถึงการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายหรือไม่ หากมีอำนาจดังกล่าวจะถือเป็นอำนาจเฉพาะของประธานคณะกรรมการหรือสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้หรือไม่

๒. กรณีการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายหรือกรณีอื่นใดจะต้องกระทำโดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ถ้ากรรมการคนใดคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และไม่มีผู้รักษาราชการแทนจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดสมุทรปราการยังมิได้เรียกร้องให้ผู้ค้ำประกันปฏิบัติตามสัญญาค้ำประกันที่ทำไว้ หรือฟ้องคดีให้ผู้ค้ำประกันรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันแต่อย่างใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อำนาจในการฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการของประธานคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔^๑ วรคดี แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จะหมายรวมถึงอำนาจในการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายด้วยหรือไม่ และประธาน

^๑ มาตรา ๒๔ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินและผู้นั้นยังมิได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการ ว่า ถ้าผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ และกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีกรณีที่เชื่อได้ว่าจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่ได้รับอนุญาต ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกันภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อคณะกรรมการจะได้ใช้เงินนั้นในการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือ บริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต และถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ผู้ค้ำประกันโดยไม่ชักช้า

คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันรับไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แทนการเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินก็ได้ ถ้าผู้ค้ำประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควรหรือไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนด คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้

ในกรณีที่คณะกรรมการให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทำหนังสือรับรองกับคณะกรรมการด้วยว่า ถ้าจำนวนเงินที่ผู้ค้ำประกันได้ค้ำประกันไว้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ดี หรือผู้ค้ำประกันไม่จ่ายเงินตามที่ประกันไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จ่ายเงินตามจำนวนที่ขาดให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ในกรณีที่มีการผิดสัญญาที่ทำกับคณะกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการ

การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

คณะกรรมการจะมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนด อำนาจของประธานคณะกรรมการในการฟ้องและต่อสู้คดีในนามของคณะกรรมการได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มีการผิดสัญญาที่ทำไว้กับคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งการผิดสัญญานี้มิได้หมายถึงการผิดสัญญากรณีทั่วไป เพราะเมื่อพิจารณามาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เห็นว่า ได้กำหนดกรณีการผิดสัญญาที่ประธานคณะกรรมการจะฟ้องและต่อสู้คดีในนามของคณะกรรมการได้สองกรณี กล่าวคือ ๑) การผิดสัญญาค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ได้ทำไว้กับคณะกรรมการ เช่น ในกรณีที่ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ และ คณะกรรมการได้เรียกให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินในฐานะผู้ค้ำประกันเข้าดำเนินการแทนหรือเรียกให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินชำระเงินตามที่ได้อำนาจไว้ให้แก่คณะกรรมการ แต่ได้รับการปฏิเสธจากธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้น และ ๒) การผิดสัญญารับรองการใช้เงินของผู้ขอใบอนุญาตที่ได้ทำไว้กับคณะกรรมการ เช่น ในกรณีที่ผู้ค้ำประกันไม่ยอมชำระเงินตามที่ได้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการตามที่ได้อำนาจไว้แล้ว คณะกรรมการจึงเรียกให้ผู้ขอใบอนุญาตชำระเงินจำนวนดังกล่าวแต่ได้รับการปฏิเสธจากผู้ขอใบอนุญาต เป็นต้น

ประเด็น ที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าการฟ้องและต่อสู้คดีของประธานคณะกรรมการดังกล่าวจะรวมถึงการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ การยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายนั้น หากเป็นกระบวนการที่สืบต่อการผิดสัญญาในสองกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เช่น เป็นการยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายเพื่อให้ได้รับการชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล เช่นนี้การยื่นคำขอรับชำระหนี้ นั้นย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับคดี และอยู่ในความหมายของการฟ้องคดีตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะอำนาจในการฟ้องคดีย่อมหมายถึงอำนาจดำเนินคดีจนเสร็จคดี ตลอดถึงการยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึดทรัพย์ และนำชี้ให้ยึดทรัพย์ด้วย^๒ ฉะนั้น การยื่นคำขอรับชำระหนี้ในลักษณะเช่นนี้จึงอยู่ในอำนาจของประธานคณะกรรมการที่จะดำเนินการในนามคณะกรรมการได้ตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับการยื่นคำขอรับชำระหนี้ตามกรณีที่หาหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้ค้ำประกันรายนี้ยังมิได้ผิดสัญญาค้ำประกันหรือศาลพิพากษาให้ปฏิบัติตามสัญญา

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๗๓/๒๕๑๔ ผู้รับมอบอำนาจจากโจทก์ให้ดำเนินคดีฟ้องร้อง ย่อมมีอำนาจดำเนินคดีแทนโจทก์จนเสร็จคดี รวมตลอดถึงการยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึดทรัพย์และนำชี้ให้ยึดทรัพย์ด้วย โดยโจทก์ไม่จำเป็นต้องทำมอบอำนาจใหม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๖๕/๒๕๑๘ การมอบอำนาจให้ดำเนินการฟ้องร้องย่อมรวมถึงการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีต่อไปหลังจากฟ้องร้องแล้วด้วย

คำประกันแต่ประการใด การยื่นคำขอรับชำระหนี้ดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่มีได้มีผลสืบเนื่องจากการผิดสัญญาตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วยเหตุนี้ ประธานคณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจดำเนินการในนามของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔ วรรคสี่ ได้ แต่คณะกรรมการก็มีอำนาจที่จะแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๔ (๔)^๓ ประกอบกับมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

อนึ่ง ตามปัญหาที่ขอหารือนี้ เมื่อได้พิจารณาข้างต้นแล้วว่า ประธานคณะกรรมการ ไม่มีอำนาจยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย ในกรณีนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของประธานหรือไม่และสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่กรรมการคนใดคนหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จะมอบให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้หรือไม่นั้น เห็นว่า ในประเด็นนี้สมควรที่จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนี้

^๓ มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

^๔ มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือ บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อให้พิจารณาหรือกระทำการอย่างใดตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการมอบหมายได้ เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๒)

คณะอนุกรรมการและบุคคลซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการในกิจการที่ได้รับมอบหมาย

^๕ มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดดังนี้

(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) ประธานคณะกรรมการ ซึ่งมาตรา ๑๓ (๒) กำหนดให้มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย กรณีนี้จึงเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง ควบคู่ไปกับการกำหนดบุคคลผู้ซึ่งจะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ประสงค์จะทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ ในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดกรณีนี้ จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่สามารถที่จะแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นประธานคณะกรรมการได้^๖

อนึ่ง ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในการประชุมครั้งใด กรรมการที่มาประชุมสามารถที่จะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมได้ตามนัยมาตรา ๑๒^๗ ประกอบกับมาตรา ๑๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓^๙

^๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑. ปลัด

๒. ปลัด

(๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

๓. ปลัด

๔. ปลัด

^๗ มาตรา ๑๒ การประชุมคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

๕. ปลัด

๖. ปลัด

^๘ มาตรา ๑๗ ให้นำมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการโดยอนุโลม

^๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ก็ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันในเรื่องเสรีที่ ๗๙๗/๒๕๔๐ บันทึก เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งในคณะกรรมการนี้ได้แก่ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ปลัดจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด^{๑๐} เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทนบุคคลดังกล่าวยกเว้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๙^{๑๑} และมาตรา ๔๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วแต่กรณี และผู้ปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทนย่อมเป็นกรรมการแทนได้ตามมาตรา ๔๘^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น การปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทนย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๙^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๐} พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๓ ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมโยธาธิการ” เป็น “อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง” คำว่า “ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม” เป็น “ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และคำว่า “ผังเมืองจังหวัด” เป็น “โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด”

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๒} มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่งหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนใดคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} มาตรา ๔๘ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือ ปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

^{๑๔} มาตรา ๓๙ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน

(๓) กรรมการที่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในคณะกรรมการนี้ ได้แก่ ผู้แทนกรมชลประทาน การที่ใช้คำว่า “ผู้แทน” ย่อมทำให้เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้คำนึงถึงการเป็นผู้แทนเฉพาะตัว เนื่องจากผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่จะเข้าไปเป็นกรรมการได้ต้องได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานของรัฐตามที่ระบุไว้ ดังนั้น จึงไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนตนได้ เว้นแต่ในหนังสือที่เสนอชื่อนั้นจะได้ระบุผู้ทำหน้าที่สำรองไว้^{๑๕} ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่สำรองไว้และผู้แทนสำรองได้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการเมื่อผู้แทนในลำดับต้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การปฏิบัติหน้าที่กรรมการของผู้แทนสำรองย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการโดยฐานะของตนเอง มิใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยการรับมอบอำนาจจากผู้แทนลำดับต้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากผู้แทนสำรองได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยงาน มิใช่ได้รับมอบอำนาจจากผู้แทนลำดับต้น (๔) กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งในคณะกรรมการนี้ ได้แก่ บุคคลที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง โดยการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องพิจารณาถึงคุณวุฒิของบุคคลนั้นเป็นการเฉพาะตัว^{๑๖} การเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงเป็นการเฉพาะตัวของบุคคลผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น ฉะนั้น ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ บุคคลนั้นจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการแทนไม่ได้ และหากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีอยู่แล้วเพราะตาย ลาออก ครบวาระ หรือด้วยเหตุอื่นใด ปลัดกระทรวงมหาดไทยต้องแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาเป็นกรรมการแทนเพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการครบถ้วนและทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการได้^{๑๗}

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีการบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกรัฐมนตรีการบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕} คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ก็ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันในเรื่องเสรีที่ ๑๓๕/๒๕๔๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาและคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๖} คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ก็ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันในเรื่องเสรีที่ ๓๙๔/๒๕๓๔ บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง (การ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวงโดยระบุ ตำแหน่งหรือระบุเป็นผู้แทนของส่วนราชการแทนการระบุชื่อบุคคลจะกระทำได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๐๔ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๗} คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ก็ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันในเรื่องเสรีที่ ๗๙๗/๒๕๔๐ บันทึก เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๙๕๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๕

เรื่องเสร็จที่ ๕๙๑/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
กรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัท มีดี จำกัด ได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด โดยบริษัทฯ ได้เสนอขายที่ดินและอาคารโรงงานให้แก่ บริษัท เอเชีย ดริงค์ จำกัด เป็นจำนวนเงิน ๑๐๐ ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าราคาประเมินที่บริษัทประเมินราคาของเอกชนได้ประเมินไว้ ๗๑.๕๒ ล้านบาท และต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้ ๒๖.๔๑ ล้านบาท เพื่อจะนำเงินไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ คือ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ในการจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ สำนักงานที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราได้คำนวณเพื่อเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมตามราคาประเมินทุนทรัพย์โดยแยกออกเป็น ๒ ส่วน

ส่วนแรก ราคาประเมินทุนทรัพย์ส่วนที่เท่ากับราคาขาย ๑๐๐ ล้านบาท เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ทั้งนี้ ได้มีการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์

ส่วนที่สอง ราคาประเมินทุนทรัพย์ส่วนที่สูงเกินกว่าราคาขาย จำนวน ๒๖.๔๑ ล้านบาท ให้เรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในอัตราปกติ คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคลหัก ณ ที่จ่าย อัตรา ร้อยละ ๑ อากรแสตมป์ ร้อยละ ๐.๕ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอน ร้อยละ ๒

บริษัทฯ เห็นว่า บริษัทไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ และเห็นว่าการคิดคำนวณภาษีดังกล่าวขัดต่อนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ จึงขอความอนุเคราะห์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขอให้พิจารณาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนในอัตราที่ได้รับลดหย่อน คือ ร้อยละ ๐.๐๑ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ (๑๒๖.๔๑ ล้านบาท) หรือร้อยละ ๐.๐๑ ของราคาขายที่แท้จริง (๑๐๐ ล้านบาท)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องดังกล่าว และได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า การเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของสำนักงานที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราดังกล่าว ได้คำนวณถูกต้องตามหลักเกณฑ์และกรอบที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว แต่บริษัทฯ ผู้ร้องเห็นว่าผลของการพิจารณานั้นยังไม่เป็นธรรม จึงได้ร้องขอให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังพิจารณาทบทวนข้อร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ในการนี้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงได้มีหนังสือขอให้กรมที่ดินให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งผลการพิจารณาสรุปได้ดังนี้

ในส่วนแรก ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคลหัก ณ ที่จ่าย ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ บริษัทฯ จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย และภาษีธุรกิจเฉพาะ จากราคาขายที่จะนำไปชำระหนี้ คือ ๑๐๐ ล้านบาท สำหรับราคาประเมินทุนทรัพย์ส่วนที่มีได้นำไปชำระหนี้ จำนวน ๒๖.๔๑ ล้านบาท บริษัทฯ จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหัก ณ ที่จ่ายในอัตราร้อยละ ๑ รวมทั้งเสียภาษีธุรกิจเฉพาะด้วย ส่วนอากรแสตมป์ได้รับยกเว้นทั้งหมด

ในส่วนที่สอง คือ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ บริษัทฯ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมฯ ในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ๑๒๖.๔๑ ล้านบาท เนื่องจากมาตรา ๑๐๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ผู้ขอจดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งหากในการโอนเพื่อชำระหนี้ นั้น หากบริษัทฯ ได้ขายอสังหาริมทรัพย์ไปในราคาที่สูงกว่าเงินที่จะนำไปชำระหนี้ เงินส่วนที่สูงกว่าหรือส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้จะต้องชำระค่าธรรมเนียมในอัตราปกติ คือ ร้อยละ ๒ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่เนื่องจากบริษัทฯ ไม่มีเงินเหลือจากการชำระหนี้ เพราะเงินที่ขายได้นำไปชำระหนี้ทั้งจำนวน จึงคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่ได้รับลดหย่อน คือ ร้อยละ ๐.๐๑

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้พิจารณาความเห็นของกรมที่ดินแล้วเห็นด้วยกับความเห็น ตามความเห็นส่วนที่หนึ่งของกรมที่ดินที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีว่า ในส่วนของราคาขาย ๑๐๐ ล้านบาท ที่นำไปชำระหนี้ทั้งหมด บริษัทฯ จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ สำหรับราคาประเมินส่วนที่มีได้นำไปชำระหนี้จำนวน ๒๖.๔๑ ล้านบาท บริษัทฯ จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหัก ณ ที่จ่าย ร้อยละ ๑ เสียภาษีธุรกิจเฉพาะร้อยละ ๐.๐๑ โดยได้รับยกเว้นอากรแสตมป์ แต่สำหรับความเห็นในส่วนที่สองที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์นั้น เห็นว่า บริษัทฯ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนร้อยละ ๐.๐๑ เฉพาะจำนวนเงินที่นำไปชำระหนี้ ส่วนราคาประเมินทุนทรัพย์ส่วนที่เกินกว่าจำนวนเงินที่นำไปชำระหนี้จำนวน ๒๖.๔๑ ล้านบาท จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๒ ตามปกติ เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ มิได้มีการกำหนดให้ลดหย่อนค่าธรรมเนียมสำหรับราคาประเมินทุนทรัพย์ส่วนที่มีได้นำไปชำระหนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ส่วนที่เกินกว่าจำนวนเงินที่นำไปชำระหนี้ จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการโอนในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ หรือในอัตรา ร้อยละ ๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และ

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่ว่าในกรณีใดจะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน^๑ โดยการเสียค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น มาตรา ๑๐๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้คำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ และโดยที่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ฯ นี้ ได้กำหนดให้การจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์บางกรณีที่ดินชั้นรัฐมนตรีกำหนดได้รับการลดหย่อนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษในอัตราร้อยละ ๐.๐๑^๓ โดยรวมถึงกรณีการจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ด้วย^๔ ซึ่งการคำนวณค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ดังกล่าวย่อมต้อง

^๑ มาตรา ๑๐๓ ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๐๔ ในกรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้จดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๕ เบื้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๒ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(ก) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนด ร้อยละ ๒

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) ค่าจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ และค่าจดทะเบียนการจำนองเฉพาะในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ลดหย่อนค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ร้อยละ ๐.๐๑

^๔ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๔๓๑๖ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เรื่องการลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และกรณีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

คำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ตามนัยมาตรา ๑๐๔^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นกฎหมายแม่บทด้วยเช่นกัน

แต่โดยที่การโอนอสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินให้แก่ผู้อื่นซึ่งมิใช่เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินเพื่อนำเงินที่ได้จากการโอนอสังหาริมทรัพย์ ไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน สำหรับกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ นั้น ข้อ ๓ (๔)^๖ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ ได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการคำนวณในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกรณีดังกล่าวไว้เป็นพิเศษโดยแยกจำนวนเงินออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่นำไปชำระหนี้ และส่วนที่เหลือจากการนำไปชำระหนี้ตามลำดับ ทั้งนี้ โดยส่วนที่นำไปชำระหนี้ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ในขณะที่ส่วนที่เหลือจากการนำไปชำระหนี้ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราปกติ (ร้อยละ ๒) ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาถ้อยคำตามข้อ ๓ (๔) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ แล้ว เห็นว่า ข้อความที่ว่า “สำหรับส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้” ตามข้อ ๓ (๔) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯนี้ ย่อมมีความหมายที่ชัดเจนอยู่ในถ้อยคำแล้วว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีเงินเหลืออยู่จริงภายหลังจากการนำไปชำระหนี้แล้วเท่านั้น จึงจะนำไปคำนวณเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราปกติได้ ฉะนั้น ในกรณีที่เป็นการขายที่ดินในราคาต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ ราคาประเมินทุนทรัพย์ในส่วนที่เกินจากราคาขายดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้ตามนัยข้อ ๓ (๔) ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ

ด้วยเหตุนี้ ตามปัญหาที่ขอหารือซึ่งเป็นกรณีที่ราคาขายอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ และได้นำเงินที่ได้รับมาจากการขายอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กล่าวคือ ขายอสังหาริมทรัพย์ในราคา ๑๐๐ ล้านบาท และนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท ในขณะที่ราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีราคา ๑๒๖.๔๑ ล้านบาท จึงเป็นกรณีที่ไม่มีเงินส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้ ดังนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในกรณีนี้ จึงคิดคำนวณได้เฉพาะในส่วนแรกที่เป็นส่วนที่นำไปชำระหนี้เท่านั้น โดยสามารถเรียก

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ ข้อ ๓ ให้เรียกเก็บค่าจดทะเบียนการโอนและค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ ๐.๐๑ สำหรับกรณีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

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.

(๔) กรณีลูกหนี้ของสถาบันการเงินโอนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้อื่น ซึ่งมีเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ให้เรียกเก็บค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ ๐.๐๑ เฉพาะส่วนที่จะนำไปชำระหนี้ สำหรับส่วนที่เหลือจากการนำไปชำระหนี้ให้เรียกเก็บตามอัตราปกติ

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.

เก็บได้ในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ โดยไม่มีเงินส่วนที่เหลือจากการนำไปชำระหนี้ที่จะต้องมาคิดคำนวณการเสียค่าธรรมเนียมในอัตราปกติอีก

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๕

เรื่องเสรีจที่ ๔๘๖/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การคำนวณดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กรมโยธาธิการได้ มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๗/๒๓๖๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการขอหารือเกี่ยวกับการคำนวณดอกเบี้ยตามคำพิพากษาว่าจะใช้วิธีใดระหว่างวิธีการของศาลแพ่งและศาลปกครองซึ่งมีวิธีการคำนวณที่แตกต่างกันคือ เจ้าหน้าศาลแพ่งคำนวณดอกเบี้ยโดยการปรับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามอัตราที่ธนาคารออมสินได้มีการเปลี่ยนแปลงทุกครั้ง กล่าวคือหากมีการปรับอัตราใหม่เมื่อใดก็จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยใหม่ทันทีตามที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง และคิดคำนวณตามอัตรานั้นจนกว่าจะมีการปรับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำครั้งใหม่ สำหรับการคำนวณดอกเบี้ยของศาลปกครองกลาง ได้คำนวณตามวิธีการที่ธนาคารออมสินคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำให้กับลูกค้าของธนาคาร ซึ่งจะคำนวณโดยใช้อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ณ วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้เริ่มคิดดอกเบี้ย และใช้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวตลอดระยะเวลา ๑ ปี แม้ภายในปีนั้นจะมีการเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินฝากประเภทฝากประจำ หลายครั้งก็ตาม เมื่อครบ ๑ ปีแล้วก็จะปรับอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของธนาคารออมสินที่ได้ประกาศใช้ในขณะที่นั้นและใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ตลอดระยะเวลาที่มีการคิดดอกเบี้ย

ต่อมากรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๗/๑๐๕๘๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ขอแก้ไขข้อหารือดังกล่าวข้างต้นใหม่เป็นว่า กรมโยธาธิการขอหารือเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการคำนวณดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖^๑ วรรคสาม แห่ง

^๑ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งนั้น ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายทรัพย์สิน หรือการดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องสะดุดหยุดลง

ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ย เงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น มีปัญหาว่าจะนำวิธีการคำนวณดอกเบี้ยอย่างไรมาคำนวณให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ระหว่างการคำนวณดอกเบี้ยโดยปรับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามอัตราที่ธนาคารออมสินได้มีการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งสำหรับเงินฝากประเภทฝากประจำ หรือคำนวณดอกเบี้ยตามวิธีการที่ธนาคารออมสินคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำให้กับลูกค้าธนาคาร โดยใช้อัตราดอกเบี้ย ณ วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น และใช้อัตราดังกล่าวตลอดระยะเวลา ๑ ปี เมื่อครบ ๑ ปี ก็จะปรับอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของธนาคารออมสินที่ได้ประกาศใช้ในขณะนั้นและใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ตลอดระยะเวลาที่มีการคิดดอกเบี้ย ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของกรมโยธาธิการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยมีผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง และผู้แทนธนาคารออมสิน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การคำนวณดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น มีวิธีคำนวณอัตราดอกเบี้ยอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น" แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองประโยชน์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากเดิมที่คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนได้กำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น นับตั้งแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการที่ต้องถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น

สำหรับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินนั้น เมื่อพิจารณาความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๙๙ ว่าด้วยการรับฝากเงินออมสิน ได้นิยาม "การฝากประจำ" ให้ความหมายว่า การฝากเงินที่มีกำหนดระยะเวลา ประกอบกับตามประกาศธนาคาร

ออมสิน เรื่อง อัตราดอกเบี้ยเงินฝากในธุรกิจธนาคารออมสินสำหรับผู้ฝากทั่วไปและนิติบุคคล ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งออกตามความในข้อ ๑๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่าด้วยการรับฝากเงิน ออมสิน ได้แบ่งประเภทเงินฝากประจำตามระยะเวลาในการฝาก คือ ฝากประจำ ๓ เดือน ประจำ ๖ เดือน หรือประจำ ๑๒ เดือน จึงเห็นได้ว่า การคำนวณอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของเงินฝาก ประเภทฝากประจำตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต้องใช้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำสูงสุดเป็นเกณฑ์ในการ คำนวณดอกเบี้ยให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำรายเดือน ยกเว้นภาษีที่กำหนดไว้ตามประกาศธนาคารออมสินดังกล่าวด้วยนั้น มิใช่เงินฝากประจำตาม มาตรา ๒๖ วรรคสาม เนื่องจากเงินฝากประจำรายเดือนยกเว้นภาษีเป็นการฝากประจำที่มีการ กำหนด เงื่อนไขในการฝากตามประมวลรัษฎากร กล่าวคือจะต้องมีการฝากเงินเป็นจำนวนที่ แน่นนอนในอัตราที่เท่ากันและต้องฝากเป็นประจำทุกเดือนเป็นเวลา ๒๔ เดือน มิใช่เป็นการฝากเงินซึ่งมีจำนวนไม่แน่นอนและมีการฝากเป็นครั้งคราว เช่นกรณีการฝากประจำ ๓ เดือน ประจำ ๖ เดือน หรือประจำ ๑๒ เดือน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำมีการ เปลี่ยนแปลง ในช่วงเวลาที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑๑) เห็นว่า เมื่อธนาคารออมสินกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ประจำใหม่เมื่อใด ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง ก็ให้คำนวณดอกเบี้ยในอัตรา ใหม่ตั้งแต่วันที่ธนาคารออมสินได้ประกาศกำหนดนั้น การที่จะถือเอาอัตราดอกเบี้ยที่สูงสุด ในขณะใดขณะหนึ่ง เช่น ในขณะที่รัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น หรือใน วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทน เป็นต้น มาใช้เป็นเกณฑ์อัตราคงที่ในการคำนวณ ตลอดช่วงเวลาที่ต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นนั้น จะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ กฎหมาย^๒

^๒ ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๕ ในเรื่องร้องทุกข์ของนายประเสริฐ นาสกุล ที่ร้องทุกข์ว่า กรมทางหลวงไม่จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ในส่วนที่ได้เพิ่มขึ้นตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ซึ่งคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๕ ได้วินิจฉัยให้กรมทางหลวงคำนวณดอกเบี้ยให้แก่ผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้อง ทั้งนี้ โดย คิดคำนวณอัตราดอกเบี้ยตามอัตราเงินฝากประจำของธนาคารออมสินสำหรับผู้ฝากทั่วไป ในอัตราสูงสุดโดย ไม่จำกัดวงเงินฝากและระยะเวลา โดยถือตามความเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยในช่วงเวลานั้นๆ และ นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้กรมทางหลวงปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๕ แล้ว (คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๑๑/๒๕๔๑)

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่องเสรีที่ ๖๐๘/๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือที่ คค ๐๒๐๗/๖๖๒ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกระทรวงคมนาคม โดยทั่วไปจะพิจารณาประเด็นแรกว่าเป็นอุทธรณ์ที่ต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะจะพิจารณาในประเด็นหลักว่าผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตามหลักกฎหมายมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งสรุปได้ว่า “ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว” ถ้าหากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็จะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้ แล้วพิจารณาเรื่องค่าทดแทนที่ดินที่เหมาะสมเป็นประเด็นต่อไป แต่ในกรณีดังกล่าวมีปัญหาว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะพิจารณาอุทธรณ์ หรือเริ่มนับระยะเวลาเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ได้หรือไม่ อย่างไร

๑. ในการพิจารณาประเด็นเรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้ถูกเวนคืนส่วนมากจะยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งรับเงิน ซึ่งได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในหนังสือดังกล่าว และที่ดินที่ถูกเวนคืนในส่วนนี้เป็นที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งกรมทางหลวงรังวัดได้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาหลังจากที่กรมที่ดินรังวัดแบ่งแยกปรากฏว่าเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นจากเดิมที่กรมทางหลวงรังวัด ผู้ถูกเวนคืนซึ่งได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่ม ได้ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ด้วย การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จึงมีปัญหว่าจะสามารถรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ในกรณีต่างๆ กันดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนี้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีที่กรมทางหลวงเวนคืนครั้งแรกโดยรังวัดตามมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มี การทำบันทึกข้อตกลงยินยอมระบุให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้และกรมทางหลวงมีหนังสือ แจ้งให้ไปรับเงินแจ้งให้ผู้

อุทธรณ์ทราบพร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ด้วย และผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินดังกล่าว ผู้อุทธรณ์บางรายไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ บางรายได้ยื่นอุทธรณ์ต่อมาหลังจากที่กรมที่ดินรังวัด ปรากฏว่าได้เนื้อที่ดินถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นมากกว่าที่กรมทางหลวงรังวัดครั้งแรก มีการทำบันทึกข้อตกลงยินยอมระบุให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ในขณะที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงสายนี้หมดอายุแล้ว กรมทางหลวงมีหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบพร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ด้วย ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือให้ไปปรับเงินและได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลา ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงิน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมีปัญหาว่า

๑.๑ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณารับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ในส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ และถ้าหากผู้อุทธรณ์ได้ขออุทธรณ์ในหนังสือฉบับเดียวกัน รวมไปถึงที่ดินที่ถูกเวนคืนและรังวัดโดยกรมทางหลวงครั้งแรกด้วย จะพิจารณารับอุทธรณ์รวมถึงที่ดินที่ถูกเวนคืนครั้งแรกด้วยได้หรือไม่

๑.๒ ในข้อเท็จจริงข้างต้นถ้าหากว่าผู้อุทธรณ์ได้เคยยื่นอุทธรณ์สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนและรังวัดโดยกรมทางหลวงครั้งแรกด้วย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณารับอุทธรณ์ แล้วมีมติกำหนดค่าทดแทนแจ้งผลให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว หลังจากกรมที่ดินรังวัดได้เนื้อที่ดินเพิ่ม มีการทำบันทึกข้อตกลงยินยอม และมีหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบพร้อมทั้งระบุสิทธิให้ผู้อุทธรณ์ได้ภายหลัง ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาหมดอายุแล้ว ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงิน และได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลา ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงิน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณารับอุทธรณ์ในส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้หรือไม่

๑.๓ จากข้อเท็จจริงในข้อ ๑.๒ ถ้าหากว่าผลจากการรังวัดเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ เนื่องจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนเปลี่ยนไป เช่น เดิมมีที่ดินจำนวน ๘๖ ตารางวา ได้รับแจ้งผลการพิจารณาครั้งแรกสำหรับที่ดินที่กรมทางหลวงรังวัดได้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จำนวนเนื้อที่ถูกเวนคืน ๒๖.๖ ตารางวา เพิ่มค่าทดแทนที่ดินจากอัตราตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งถ้าหากปรากฏข้อเท็จจริงในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ว่าที่ดินถูกเวนคืนทั้งสิ้น ๖๒ ตารางวา (ส่วนที่ถูกเวนคืนครั้งแรกโดยกรมทางหลวงจำนวน ๒๖.๖ ตารางวา ส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มอีก ๓๕.๔ ตารางวา) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนที่ดินจากอัตราตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๒๔,๐๐๐ บาท ตามแนวทางที่คณะกรรมการได้วางไว้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์ในส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ หรือจะพิจารณาให้ความเป็นธรรมอย่างไร

ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๑ ได้พิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดิน ซึ่งอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในส่วนที่สำนักงานที่ดินรังวัดเพิ่มสำหรับผู้ อุทธรณ์รายนายนเรศ มานุ่ม กับรายอื่นๆ รวม ๔ ราย ซึ่งกรมทางหลวงมีหนังสือแจ้งรับเงิน สำหรับที่ดินส่วนที่รังวัดเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ด้วย และผู้อุทธรณ์ทั้ง ๔ ราย ได้ยื่น อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสำหรับที่ดินส่วนที่รังวัดเพิ่มขึ้น โดยผู้อุทธรณ์บาง รายไม่ได้ยื่นอุทธรณ์สำหรับการเวนคืนและรังวัดโดยกรมทางหลวงครั้งแรก แต่ผู้อุทธรณ์บาง รายได้เคยยื่นอุทธรณ์สำหรับการเวนคืนและรังวัด โดยกรมทางหลวงครั้งแรกด้วยและ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เคยมีมติไปแล้ว

ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๑ มีความเห็นไม่รับอุทธรณ์ของผู้ อุทธรณ์ทั้ง ๔ ราย โดยมีเหตุผลว่า ในการทำบันทึกข้อตกลงยินยอมครั้งแรกระหว่างผู้มีสิทธิ ได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา มีเงื่อนไขในข้อตกลงเรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทน สำหรับที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงไว้แล้ว ตามผลการรังวัดของกรม ที่ดิน การจ่ายค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้น จึงถือเป็นส่วนหนึ่งตามสัญญาดังกล่าว และในกรณีนี้การ รังวัดมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ไม่มีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน สำหรับกรณีรายที่ได้ยื่นอุทธรณ์ ไว้ในครั้งแรกตามผลการรังวัดของกรมทางหลวง กรมทางหลวงควรจ่ายค่าทดแทนในส่วนรังวัด เพิ่มขึ้นตามผลการพิจารณาอุทธรณ์ หรือตามคำพิพากษาแล้วแต่กรณีโดยไม่ต้องแจ้งสิทธิ อุทธรณ์อีก

อนึ่ง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทาง หลวงสายนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ โดยมีอายุพระราช กฤษฎีกาฯ ๔ ปี แต่กรมทางหลวงได้ทำบันทึกข้อตกลงฯ กับผู้อุทธรณ์ทั้ง ๔ ราย ในส่วนที่รังวัด เพิ่มขึ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้หมดอายุแล้วซึ่งที่ประชุมเห็นว่า การ ปฏิบัติเช่นนี้ไม่ใช่การตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ จึง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์

นอกจากนี้กรรมการบางส่วนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า หากเป็นกรณีที่มีเนื้อที่ เพิ่มขึ้นมากเกินปกติซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ การที่จะไม่รับอุทธรณ์อาจจะไม่เป็น ธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนการปฏิบัติจึงควรยกเลิกสัญญาเดิม และทำสัญญาใหม่ แล้วแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ใหม่อีกครั้งหนึ่ง จึงขอหารือว่า การปฏิบัติเช่นนี้กระทำได้หรือไม่ หรือควรดำเนินการอย่างไรให้ เกิดความเป็นธรรม

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๒ มีความเห็นดังนี้

๑) กรณีตามข้อ ๑.๑ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๒ มีความเห็นว่า ควรรับอุทธรณ์ เนื่องจากการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่รังวัดเพิ่มเป็นการจ่ายค่าทดแทนตาม ราคาที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด และตามบันทึกข้อตกลงยินยอมระหว่างผู้มี สิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ได้มีการสงวนสิทธิ

อุทธรณ์ไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้อุทธรณ์มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนส่วนที่รังวัดเพิ่ม จึงเป็นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการที่ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์รวมถึงการจ่ายเงินค่าทดแทนครั้งแรกด้วยนั้น ผู้อุทธรณ์ไม่ได้ใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ ทั้งนี้ในบันทึกข้อตกลงยินยอมฯ ของกรมทางหลวง ได้มีการสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ด้วยแล้ว ดังนั้น จึงไม่อาจพิจารณา รวมไปถึงจำนวนค่าทดแทนที่จ่ายในครั้งแรกได้

๒) กรณีตามข้อ ๑.๓ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๒ มีความเห็นว่า ถ้าหากผลจากการถูกรังวัดเพิ่มทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ เนื่องจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเวนคืนเปลี่ยนไป ผู้อุทธรณ์ควรจะได้รับความเป็นธรรมมากกว่าผลการพิจารณาครั้งแรก ถ้าหากผลการรังวัดเพิ่มปรากฏในการพิจารณาครั้งแรก อาจจะมีผลทำให้การพิจารณาเปลี่ยนไปจากเดิมจึงเห็นควรพิจารณากำหนดค่าทดแทนใหม่ในการเวนคืนทั้ง ๒ ครั้ง

๒. กรณีที่กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีการทำบันทึกข้อตกลงภายหลังจากที่หมดอายุพระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว และแจ้งให้ไปรับเงินพร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ด้วย ผู้อุทธรณ์ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๖๐ วัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์ในส่วนนี้ได้หรือไม่

ในกรณีนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นเป็น ๒ แนว ดังนี้

แนวที่ ๑ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นว่า ในการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๐ นั้น ระบุไว้ว่าให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๑๐ โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ เมื่อผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน เป็นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายจึงรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

แนวที่ ๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติไว้เฉพาะในกรณีที่ต้องดำเนินการภายในอายุของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนใช้บังคับเท่านั้น ดังนั้น เมื่อหมดอายุของพระราชกฤษฎีกาฯ จึงไม่อาจจัดซื้อได้ และไม่สามารถรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้

๓. กรณีที่ผู้อุทธรณ์ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงโดยกรมทางหลวง และหลังจากกรมทางหลวงมีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินพร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้ยื่นอุทธรณ์ได้ และผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ ผู้อุทธรณ์รับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ หลังจากนั้นผู้อุทธรณ์จึงได้มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยรับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓ และ

กระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคมรับเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ กรณีดังกล่าวเป็นอุทธรณ์ที่ขอด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะเริ่มนับระยะเวลาวันไหนเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

๔. กรณีที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงแจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์สองครั้ง โดยรายแรกแจ้งสิทธิอุทธรณ์ซ้ำอีกครั้ง เมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน ส่วนรายที่สองแจ้งสิทธิอุทธรณ์ซ้ำแต่ยังไม่เกินกำหนด ๖๐ วัน ทั้งสองกรณีเป็นการขยายสิทธิอุทธรณ์หรือไม่ และการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ครั้งที่สองทั้งสองรายขอด้วยกฎหมายหรือไม่

๕. กรณีที่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นโรงพยาบาลยื่นอุทธรณ์เกิน ๖๐ วัน โดยอ้างว่าได้รับหนังสือแจ้งรับเงินซึ่งตรงกับวันเสาร์เป็นวันปิดทำการของงานธุรการของโรงพยาบาล แต่มีเจ้าหน้าที่ส่วนงานอื่นรับไว้แทน และตามแนวทางปฏิบัติของโรงพยาบาล จะนำเสนอเรื่องในการเปิดทำการวันแรกซึ่งเป็นวันจันทร์ โดยผู้อุทธรณ์มีหลักฐานแสดงว่างานธุรการได้ประทับตรารับหนังสือแจ้งรับเงินไว้เมื่อวันจันทร์ ซึ่งถ้านับจากวันประทับตรารับหนังสือถึงวันที่อุทธรณ์แล้วไม่เกิน ๖๐ วัน ปัญหามีว่าจะใช้วันไหนเป็นวันเริ่มนับสิทธิอุทธรณ์

ทั้งนี้กรณีตามข้อ ๓-๕ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๕ ในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีมติให้หารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แต่ละคณะในแต่ละกรณีดังกล่าวควรจะมีหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ทุกราย และเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนในปัญหาดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงใคร่ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่การรังวัดโดยกรมที่ดินรังวัดได้เนื้อที่ดินเพิ่มขึ้นจากการรังวัดโดยกรมทางหลวงครั้งแรก คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะพิจารณารับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ในส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ เห็นว่า ข้อหารือในแต่ละประเด็นย่อยมีข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาแตกต่างกัน โดยในประเด็นที่ ๑.๑ มีข้อเท็จจริงสืบเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์รายนายศักดิ์สมาน และนางสำเนียง อุณหันท์ ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๑ สายกรุงเทพ-เชียงราย ตอนทางแยกต่างระดับหินกอง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางสายนี้ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๖ (หมดยาอายุวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๐) และประกาศกำหนดให้การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ โดย

กระทรวงคมนาคมมีคำสั่งที่ ๑๐๖/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๗ โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๖๑ ของนายศักดิ์สมานฯ กับพวก มีเนื้อที่ทั้งหมด ๒๑ ไร่ ๓๑.๗ ตารางวา ถูกเวนคืนเป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๗๖ ตารางวา (รังวัดโดยกรมทางหลวง) ผู้อุทธรณ์ได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๙ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๒๘,๙๑๗ บาท (เนื้อที่ ๑ งาน ๔๓ ตารางวา) และตารางวาละ ๑๙,๒๗๘ บาท (เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓๓ ตารางวา) เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๓๙ โดยในบันทึกข้อตกลงและหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ และรับเงินค่าทดแทนเบื้องต้น (ครั้งแรก) เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ในส่วนของที่ดินซึ่งถูกเวนคืน (ครั้งแรก) ต่อมากรมที่ดินได้ทำการรังวัดปรากฏว่ามีเนื้อที่เพิ่มขึ้นอีก ๑ งาน ๖๖ ตารางวา ได้มีการทำบันทึกข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ในส่วนของการรังวัดเพิ่มเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๒๘,๙๑๗ บาท (เนื้อที่ ๔๑ ตารางวา) และตารางวาละ ๑๙,๒๗๘ บาท (เนื้อที่ ๑ งาน ๒๕ ตารางวา) เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินส่วนของเนื้อที่ที่ดินที่เพิ่ม ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยในบันทึกข้อตกลงได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ส่วนหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินไม่ได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ (ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อใด) แต่ผู้อุทธรณ์รับเงินในส่วนของเนื้อที่ที่ดินที่เพิ่มเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ผู้อุทธรณ์มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินส่วนที่เพิ่ม โดยอุทธรณ์รวมไปถึงเนื้อที่ที่ดินในครั้งแรกด้วย กระทรวงคมนาคมรับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๓

ส่วนประเด็นที่ ๑.๒ ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงสืบเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์ราย นาย นเรศ มานุ่ม นางสมใจ ตริวิศเวทย์ นายสมภพ ธาระธีระพงศ์ และห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐวิทย์ก่อสร้าง ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กทม. (ฝั่งตะวันออก) ตอนอำเภอลำลูกกา - รามอินทรา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางสายนี้ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ (หมดอายุวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และไม่มีการต่ออายุพระราชกฤษฎีกา) กระทรวงคมนาคมมีคำสั่งที่ ๕๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนในท้องที่เขตมีนบุรีเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๘ วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ในท้องที่เขตบางเขนเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ในปี ๒๕๔๒ ภายหลังพระราชกฤษฎีกาหมดอายุ ผู้อุทธรณ์ทั้ง ๔ ราย ได้ ทำบันทึกข้อตกลงโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์กับกรมทางหลวง หลังจากที่เคยทำบันทึกข้อตกลงสงวนสิทธิมาแล้วครั้งหนึ่งในส่วนที่

กรมทางหลวงรังวัดได้ครั้งแรก กรมทางหลวงได้มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินสำหรับที่ดินส่วนที่
รังวัดได้เพิ่มพร้อมทั้งระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์บางรายอุทธรณ์ บางรายมิได้ยื่นอุทธรณ์
กล่าวคือ รายนายสมภพฯ ได้ยื่นอุทธรณ์ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาแล้ว
มีมติให้ยื่นราคา ส่วนรายที่เหลือมิได้ยื่นอุทธรณ์ ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ทั้ง ๔ ราย ได้ยื่น
อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสำหรับที่ดินส่วนที่รังวัดได้เพิ่มขึ้นภายใน ๖๐ วัน
นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่รังวัดเพิ่ม

สำหรับประเด็นที่ ๑.๓ นั้น ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงสืบเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์
รายนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๕๑ สายแยก
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์-ถนนสุขาภิบาล ๑ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณ
ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางสายนี้ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕ (หมดอายุ
วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๙) และประกาศกำหนดให้การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว
เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ โดยกระทรวงคมนาคมมี
คำสั่งที่ ๔๒/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคา
เบื้องต้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙
พฤศจิกายน ๒๕๓๗ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยกำหนดเป็น
รายแปลงตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สำหรับโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๓๓๙ ของนายอนันต์
ธิติโรจนะวัฒน์ นั้น มีเนื้อที่ทั้งหมด ๘๖ ตารางวา ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๒๖.๖ ตารางวา (รังวัดโดย
กรมทางหลวง) โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น กำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ
๑๒,๐๐๐ บาท ผู้อุทธรณ์ได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับเจ้าหน้าที่ โดยในบันทึกข้อตกลงระบุ
แจ้งสิทธิอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๘ พร้อมทั้งได้
ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ในส่วนเนื้อที่ที่ดินกรมทางหลวงรังวัดได้ต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ กระทรวงคมนาคมรับ
อุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติเพิ่มค่า
ทดแทนจากตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ต่อมากรมที่ดินได้ทำ
การรังวัดปรากฏว่า ได้เนื้อที่ ๖๒ ตารางวา เพิ่มขึ้นอีก ๓๕.๔ ตารางวา ได้มีการทำบันทึก
ข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ในส่วนของการรังวัดเพิ่มเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดย
คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ตามราคา
ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เพิ่มให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินส่วนของเนื้อที่ดินที่
เพิ่มลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๒ โดยในบันทึกข้อตกลงและหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินไม่ได้ระบุ
แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ และรับเงิน
ในส่วนของเนื้อที่ดินที่เพิ่มเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ ผู้อุทธรณ์มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ค่า
ทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ กระทรวงคมนาคม
รับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

ในการนี้ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ได้ชี้แจงว่า แนวเขตทางที่จะเวนคืน กรมทางหลวงได้กำหนดแนวและเขตทางไว้แน่นอน จำนวนเนื้อที่ดินที่รังวัดได้แตกต่างกันนั้น ต่างก็เป็นเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนตามแนวเขตทาง เพียงแต่การรังวัดตามมาตรา ๘ โดยกรมทางหลวง เป็นการรังวัดเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนในเบื้องต้น โดยเป็นการรังวัดฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ ไม่มีเจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตที่ดิน ในทางปฏิบัติการกรมทางหลวงจะยึดถือรูปแปลงที่ดินเดิมของกรมที่ดินเป็นหลักในการรังวัด แต่บางกรณีการกำหนดรูปแปลงที่ดินอาจคลาดเคลื่อนได้เนื่องจากหาหลักเขตที่ดินไม่พบ ส่งผลให้การคำนวณเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนตามแนวเขตทางคลาดเคลื่อนไปด้วย จำนวนเนื้อที่ดินที่ต้องเวนคืนจึงถือตามผลการรังวัดโดยกรมที่ดิน ซึ่งมีความถูกต้องและแน่นอนกว่า โดยในบันทึกข้อตกลงยินยอมก็ได้ระบุเป็นเงื่อนไขไว้ชัดเจนว่า ถ้ามีการคลาดเคลื่อนในจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกแนวทางหลวง คู่กรณียอมคิดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามเนื้อที่ที่เป็นจริงโดยถือตามเนื้อที่ที่กรมที่ดินรับรองเป็นเนื้อที่ที่ต้องเวนคืน กรณีเนื้อที่ซึ่งรังวัดตามที่เป็นจริงเพิ่มมากกว่าเนื้อที่ที่จ่ายค่าทดแทนไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาจะจ่ายเงินส่วนที่มากกว่าเพิ่มให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ส่วนกรณีที่ต้องทำบันทึกข้อตกลงอีกครั้งหนึ่งนั้น ก็เพื่อเป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายเงิน ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเนื่องจากแบบฟอร์มบันทึกข้อตกลงมีเพียงแบบเดียว ในการนำมาใช้เจ้าหน้าที่มิได้ขีดฆ่าข้อความที่ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในบันทึกข้อตกลงออก ทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนใช้สิทธิอุทธรณ์สำหรับเนื้อที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ มุ่งหมายให้สิทธิอุทธรณ์แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ซึ่งไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืน เมื่อข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงปรากฏว่าเนื้อที่ดินที่กรมที่ดินรังวัดได้เพิ่มขึ้นนั้นเป็นเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนตามแนวเขตทางที่กรมทางหลวงกำหนดไว้แน่นอน เนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นจึงมิใช่การเวนคืนขึ้นใหม่ที่แยกต่างหาก

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

จากการเวนคืนที่ดินเดิม จึงไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์ขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งได้ เมื่อสิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิตามกฎหมาย การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในบันทึกข้อตกลงยินยอมหรือในหนังสือแจ้งให้มารับเงิน เพิ่มกรณีที่มีการคลาดเคลื่อนในจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกแนวทางหลวงโดย เนื้อที่ดินที่เป็นจริงมากกว่าเนื้อที่ดินที่จ่ายค่าทดแทนไปแล้ว จึงไม่ทำให้เกิดสิทธิอุทธรณ์ขึ้นใหม่ซ้อนกับสิทธิอุทธรณ์เดิม ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์ในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้น ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนรายใดซึ่งมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดย่อมถือว่าพอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้แล้ว แต่ผู้ถูกเวนคืนซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวชอบที่จะได้รับเงิน สำหรับเนื้อที่ส่วนที่มากกว่าเพิ่มตามเงื่อนไขในบันทึกข้อตกลง

ดังนั้น ในประเด็นที่หารือข้อ ๑.๑ จึงเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่อาจพิจารณารับอุทธรณ์ส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้ ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์รวมไปถึงเนื้อที่ดินที่กรมทางหลวงรังวัด ได้ในครั้งแรกด้วยนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่อาจรับอุทธรณ์ส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นหลังนี้

สำหรับกรณีที่ผู้อุทธรณ์เคยยื่นอุทธรณ์ในครั้งแรกและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีมติแล้วในประเด็นที่หารือในข้อ ๑.๒ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่อาจรับอุทธรณ์ส่วนที่กรมที่ดินรังวัดเพิ่มขึ้นได้ เช่นเดียวกันกับประเด็นข้อ ๑.๑ ผู้อุทธรณ์ชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับจำนวนเนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นตาม อัตราที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีมติกำหนด

ส่วนประเด็นที่ ๑.๓ เห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ซ้ำ เนื่องจากมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๕๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่จะยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อมีกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์ฉบับที่สอง เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีผู้ถูกเวนคืนยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่า การกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐^๔

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถหยิกยกขึ้นพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่เป็นธรรมได้เสมอไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะมีได้ร้องขอให้พิจารณาใหม่ หรือการร้องขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว รัฐมนตรีในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์กรณีที่กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งทำบันทึกข้อตกลงภายหลังจากที่หมดอายุพระราชกฤษฎีกาฯ ได้หรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์รายนางสงศรี วัชรามนตรี ซึ่งถูก

^๓ มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่ไม่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้า คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

^๔ ส่งพร้อมหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ นร ๐๖๐๖/๒๓๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๕/๒๕๔๓)

เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๒ สายสระบุรี-หนองคาย ตอนเลี้ยวเมืองนครราชสีมา บริเวณทางต่างระดับปักธงชัยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางสายนี้ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๘ (หมุดอายุวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒) และประกาศกำหนดให้การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๓๙ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๕๘๙ ของนางสงศรี วัชรามนตรี มีเนื้อที่ทั้งหมด ๓ งาน ๓๕ ตารางวา ถูกเวนคืนเนื้อที่ ๓ งาน ๒๑ ตารางวา (รังวัดโดยกรมทางหลวง) เหลือเนื้อที่ ๑๔ ตารางวา กระทรวงคมนาคมมีคำสั่งที่ ๑๗๕/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๙ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๐ เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี ๒๕๓๙-๒๕๔๒ โดยกำหนดเป็นรายแปลง ผู้อุทธรณ์ได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับเจ้าหน้าที่ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้ ตารางวาละ ๓๙,๐๐๐ บาท เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ผู้อุทธรณ์รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ในบันทึกข้อตกลงและหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ในส่วนที่ถูกเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ กระทรวงคมนาคมรับอุทธรณ์ไว้ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติเพิ่มค่าทดแทนจากตารางวาละ ๓๙,๐๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ (หลังจากหมุดอายุพระราชกฤษฎีกา) ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือขอให้กรมทางหลวงจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ผู้อุทธรณ์ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับเจ้าหน้าที่ในส่วนที่มีการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ โดยกรมทางหลวงกำหนดค่าทดแทนให้ตารางวาละ ๓๙,๐๐๐ บาท ซึ่งในบันทึกข้อตกลงได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เหลือจากการเวนคืนลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ โดยในหนังสือไม่ได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงิน เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้อุทธรณ์มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ กระทรวงคมนาคมรับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติให้

^๕ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นามาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

นำมาตรา ๑๐^๖ มาใช้บังคับโดยตรง หากแต่บัญญัติชัดเจนว่าให้นำมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับ “โดยอนุโลม” ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน การนำบทบัญญัติที่อ้างถึงมาใช้จึงต้องนำมาใช้บังคับเท่าที่การดำเนินการในเรื่องนั้นจะสามารถดำเนินการได้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ถูกเวนคืนจะทราบจำนวนเนื้อที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนที่แน่นอนเมื่อกรมที่ดินรังวัดเสร็จ ซึ่งบางรายอาจทราบเมื่อล่วงเลยอายุใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็เห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินแต่ละรายอาจทราบจำนวนเนื้อที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนจำนวนที่แน่นอนในระยะเวลาที่แตกต่างกัน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงมิได้กำหนดระยะเวลาที่เจ้าของจะต้องร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ ไว้ให้เป็นที่ยืนยัน การร้องขอให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐ ซึ่งโดยสภาพมิใช่ที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน จึงไม่อยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการภายในอายุพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด และโดยผลของการนำมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับ เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ที่ตกลงซื้อขายที่ดินกับรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีทั่วไป ซึ่งรวมถึงสิทธิในการอุทธรณ์ราคาที่ดินตามมาตรา ๒๕ ด้วย^๗ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามปัญหานี้ปรากฏว่าผู้ร้องขอให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ จากการเวนคืนได้ยื่นอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงิน จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ย่อมมีอำนาจรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ได้

ประเด็นที่สาม กรณีผู้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงโดยกรมทางหลวงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยรับไว้และต่อมาได้ส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคม ถือเป็นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะนับวันใดเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นกรณีสืบเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์รายนายสนั่น ศรีพิรอด นายเหนียม ศรีพิรอด และนายเสนาะ ศรีพิรอด ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อ

^๖ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๗ บันทึก เรื่อง ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดซื้อไว้ตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๖ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔๒)

สร้างทางหลวงหมายเลข ๑๒๒ สายทางเลียงเมืองนครสวรรค์ ตอนทางเลียงเมืองนครสวรรค์ ด้านตะวันตก ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางสายนี้ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ (หมุดอายุวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๕) และประกาศกำหนดให้การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยนายเหนียม ศรีพิรอด เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๘๑๖๗ และ ๓๘๑๖๖ นายสนั่น ศรีพิรอด เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๙ และ ๓๘๑๖๕ และนายเสนาะ ศรีพิรอด เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๘๒ กระทรวงคมนาคมมีคำสั่งที่ ๕๗/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๓ โดยในหนังสือระบุให้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในการรับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงิน กระทรวงคมนาคมได้ตรวจสอบกับแขวงทางหลวงนครสวรรค์และไปรษณีย์หนองเบนแล้ว ไปรษณีย์หนองเบนชี้แจงว่า ภูมิสำเนาของนายเหนียม ศรีพิรอด และนายสนั่น ศรีพิรอด ตามที่เจ้าหน้าที่จากถนนหลักอย่างมาง่ายไม่สะดวกเท่าที่ควร โดยปกติในละแวกดังกล่าวจะนำสิ่งของส่งทางไปรษณีย์มาง่ายฝากไว้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสหกรณ์การเกษตรเมืองนครสวรรค์เป็นประจำโดยได้รับความยินยอมจากทั้งผู้รับและผู้ฝาก และเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์เห็นว่า มีคนข้างบ้านนายเหนียมฯ และนายสนั่นฯ ปฏิบัติงานที่สำนักงานสหกรณ์การเกษตรเมืองนครสวรรค์ จึงได้นำจ่ายหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินทั้ง ๒ ฉบับ ที่สำนักงานดังกล่าว แต่ขณะนำจ่ายไม่พบคนข้างบ้าน จึงขอให้ นางสาวเทพิน บัณฑิต เจ้าหน้าที่คนอื่นรับไว้แทนเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ สำหรับนายเสนาะ ศรีพิรอด ไปรษณีย์นำส่งจดหมายให้กับ นางสาวฝน บุญพรต ซึ่งเป็นญาติฝ่ายภรรยาของนายเสนาะฯ ที่มีภูมิสำเนาอยู่คนละบ้านกับนายเสนาะฯ เป็นผู้ลงนามรับไว้เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสนั่นฯ นายเหนียมฯ และนายเสนาะฯ รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินตั้งแต่เมื่อใด แต่ปรากฏหลักฐานการรับเงินว่า นายสนั่นฯ และนายเหนียมฯ รับเงินเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ ส่วนนายเสนาะฯ รับเงินเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ในการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ทั้ง ๓ ราย ได้มีหนังสืออุทธรณ์ฉบับเดียวกันลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยรับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓ และกระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องให้กระทรวงคมนาคม ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้รับเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ความมุ่งหมายของมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการฯ กำหนดใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ก็เพื่อให้ผู้ทรงหนี้ได้รับการวินิจฉัยโดยผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนนั้นโดยตรง ฉะนั้น การยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนนั้น หรือต่อผู้ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงตามปัญหานี้ปรากฏว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มิใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ถูกเวนคืนยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งที่ในหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินได้ระบุชัดเจนว่าให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จึงเป็นความบกพร่องของผู้ยื่นโดยตรง จึงเห็นว่า การยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นการยื่นที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ส่วนประเด็นว่าจะเริ่มนับระยะเวลายื่นอุทธรณ์เมื่อใดนั้น เห็นว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้นับระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน แต่เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการนำส่งหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินตามกรณีที่หารือปรากฏว่า พนักงานไปรษณีย์มิได้นำส่ง ณ ภูมิลำเนาของผู้รับตามที่เจ้าหน้าที่ของ ส่วนคำชี้แจงของไปรษณีย์หนองเบนที่ว่า การนำฝากในลักษณะดังกล่าวได้รับความยินยอมจากทั้งผู้รับและผู้ฝาก ก็เป็นคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์แต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่ปรากฏชัดว่าผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้รับได้มอบหมายดังที่ไปรษณีย์ชี้แจง จึงฟังได้ว่าการนำส่งดังกล่าวเป็นการนำส่งให้แก่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้รับหรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับหรือผู้แทนของผู้รับ เป็นการนำส่งที่ไม่ชอบด้วยไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔^๙ จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือในวันที่ปรากฏในใบตอบรับ กรณีจึงต้องถือเอา

^๙ ประกาศการสื่อสารแห่งประเทศไทย เรื่อง ให้ใช้ไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓

ข้อ ๔๐๓ กสท. อาจนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับ หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับหรือผู้แทนของผู้รับก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔๐๔ ในกรณีนำจ่าย ณ ที่อยู่ของผู้รับ กสท.ถือว่าบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้แทนของผู้รับคือ

๔๐๔.๑ บุคคลซึ่งอยู่ในบ้านเรือนเดียวกันกับผู้รับ เช่น พ่อ แม่ พี่ น้อง ลูก ป้า น้า อา ลูกหลาน ผู้อาศัย คนรับใช้ เป็นต้น

๔๐๔.๒ บุคคลซึ่งทำงานอยู่ในสถานที่ทำงานเดียวกันกับผู้รับ เช่น เจ้าของร้าน ลูกจ้าง เพื่อนร่วมงานที่อยู่ในร้านเดียวกันซึ่งเป็นร้านขนาดเล็กไม่มีเวรรับส่งโดยเฉพาะ เป็นต้น

๔๐๔.๓ เจ้าหน้าที่รับรองหรือผู้ดูแลของโรงแรมหรืออาคาร เช่น ผู้จัดการโรงแรม หรือพนักงานฝ่ายต้อนรับของโรงแรมที่ทำหน้าที่รับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์แทน ผู้เช่าห้องพักของโรงแรม ผู้ดูแลหอพัก เป็นต้น

๔๐๔.๔ ผู้ทำหน้าที่เวรรับส่งหรือเวรรักษาการณ์ของหน่วยงานหรืออาคารหลายชั้นต่างๆ เช่น บริษัท กรม กอง สำนักงาน โรงเรียน หน่วยทหาร คอนโดมิเนียม อาคารสำนักงาน เป็นต้น

วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือจริง แต่ข้อเท็จจริงตามปัญหาที่หารือก็ไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินจริงเมื่อใด ปรากฏแต่หลักฐานการรับเงิน จึงน่าจะต้องอนุโลมถือเอาวันที่มารับเงินเป็นวันที่อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์ได้^{๑๐}

อนึ่ง แม้ว่าเมื่อนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์รายนายสนั่น ศรีพิรอด และรายนายเหนียม ศรีพิรอด มารับเงินเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓ แล้วปรากฏว่าไม่เกินระยะเวลาหกสิบวันก็ตาม แต่เมื่ออุทธรณ์ของรายนายสนั่น และนายเหนียมฯ มิได้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา การยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนรายนายเสนาะฯ นั้น แม้ว่าจะมารับเงินเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายเสนาะฯ ได้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือฉบับเดียวกันกับนายสนั่น และนายเหนียมฯ จึงฟังได้ว่านายเสนาะฯ ควรที่จะได้ทราบการแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนแล้วก่อนวันที่ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยถือเอาวันที่ทำหนังสืออุทธรณ์ คือ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นวันที่ทราบการแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน กรณีจึงไม่อาจนำการอนุโลมให้ถือเอาวันที่ได้รับเงินเป็นวันเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์ดังที่ได้กล่าวข้างต้นมาใช้ได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการอุทธรณ์ก่อนที่สิทธิอุทธรณ์จะเกิดซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย^{๑๑} ฉะนั้น กรณีรายนายเสนาะฯ นี้ จึงควรอนุโลมให้ถือวันที่ทำหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวเป็นวันที่อาจเริ่มใช้สิทธิอุทธรณ์ ซึ่งเมื่อนับจากวันดังกล่าวจนถึงวันที่กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓ แล้ว ปรากฏว่าไม่เกินระยะเวลาหกสิบวัน แต่เมื่ออุทธรณ์ของรายนายเสนาะฯ มิได้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกับรายนายสนั่น และรายนายเหนียมฯ

ข้อ ๔๑๓ เมื่อได้จ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับ หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับไปแล้วโดยมิได้รับคำทักท้วงหรือข้อสังเกตใดๆ จากผู้รับ หรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับในขณะที่จ่ายให้ถือว่าผู้รับได้รับสิ่งของส่งทาง ไปรษณีย์นั้นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยและสิ่งของนั้นได้พ้นทางไปรษณีย์ไปแล้ว

ข้อ ๕๗๔ บริการไปรษณีย์ตอบรับ (ADVICE OF DELIVERY) คือ บริการที่ กสท.รับจะแจ้งให้ผู้ฝากส่งทราบว่าได้นำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ที่รับฝาก ไว้ให้แก่ผู้รับแล้วเมื่อใดและใครเป็นผู้ลงนามรับ โดยใช้ใบตอบรับที่แนบติดไปกับสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ดังกล่าวเพื่อให้ผู้รับ หรือผู้แทนของผู้รับลงนามรับพร้อมวัน เดือน ปี แล้วส่งคืนให้ผู้ฝากส่งทางไปรษณีย์

^{๑๐} บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย(การอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๕ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๓ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๓๓)

^{๑๑} บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ (สิทธิอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีและการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรี) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๕๖๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๘/๒๕๓๒)

ประเด็นที่ ๔ กรณี ที่เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสินใน ลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้เคยแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินครั้งแรกอีกครั้งหนึ่ง โดยรายแรกแจ้งสิทธิอุทธรณ์ซ้ำอีกครั้ง เมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน ส่วนรายที่สองแจ้งสิทธิอุทธรณ์ซ้ำ แต่ยังไม่เกินกำหนด ๖๐ วัน ทั้งสองกรณีเป็นการขยายสิทธิอุทธรณ์หรือไม่ และการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ครั้งที่สองทั้งสองรายชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีสืบเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์รายบริษัท อยุธยาพาราไดส์ จำกัด และนางสาวสวิง รัชมิตต์ ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๖ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๙ (บางปะอิน)-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑๑๑ (เสนา) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางสายนี้ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ (หมดอายุวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕) และประกาศกำหนดให้การเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ โดยบริษัท อยุธยาพาราไดส์ จำกัด เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๓, ๑๗๗, ๑๘๗, ๔๕๑, ๔๕๓, ๖๘๗, ๗๐๑ และ ๗๐๕ ส่วนนางสาวสวิงฯ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๙๗ กรมทางหลวงอนุมัติจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๒ กระทรวงคมนาคมมีคำสั่งที่ ๔๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาเบื้องต้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ในราย บริษัท อยุธยาพาราไดส์ จำกัด เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินพร้อมทั้งระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ โดยโฉนดเลขที่ ๑๖๓, ๑๗๗, ๔๕๑, ๖๘๗, ๗๐๑ และ ๗๐๕ ผู้อุทธรณ์ราย บริษัท อยุธยาพาราไดส์ จำกัด รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๓ โดยพนักงานบริษัทฯ รับไว้ ส่วนโฉนดเลขที่ ๑๘๗ พนักงานบริษัทฯ รับไว้เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ส่วนโฉนดเลขที่ ๔๕๓ พนักงานบริษัทฯ รับไว้ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๓ ต่อมาเมื่อพ้น ๖๐ วัน แล้ว กรมทางหลวงได้มีหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสิน ทั้ง ๘ โฉนด โดยในหนังสือแจ้งฝากธนาคารดังกล่าวได้ระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้เหมือนหนังสือแจ้งให้ไปรับเงิน ยามบริษัทฯ เป็นผู้รับหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสินไว้ สำหรับนางสาวสวิง รัชมิตต์ เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์รายนางสาวสวิงฯ รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ โดยคนในบ้านรับไว้ ต่อมาหลังจากวันรับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงิน ๓๓ วัน กรมทางหลวงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งฝากธนาคารออมสิน โดยในหนังสือแจ้งฝากธนาคารดังกล่าวได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้เหมือนหนังสือแจ้งให้ไปรับเงิน คนในบ้านเป็นผู้รับหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสินไว้เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ ในการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ทั้งสองราย ได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ๖๐ วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสิน

ในประเด็นนี้ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมทางหลวง) ได้ชี้แจงทางปฏิบัติว่า หนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน และหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสิน จะมีแบบหนังสือให้

เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนจะใช้แบบ จ.๒ (พรฎ.) แบบ จ.๓ (เร่งด่วน) และแบบ จ.๔ (พรบ.) โดยหนังสือทั้ง ๓ แบบ จะมีการระบุแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้สำหรับหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสินจะไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากการใช้แบบหนังสือผิดเนื่องจากเนื้อหาในหนังสือแต่ละแบบจะเหมือนกันหรือคล้ายกัน หรือเจ้าหน้าที่ลืมนำส่วนที่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ออก ทำให้เกิดกรณีแจ้งสิทธิอุทธรณ์ซ้ำขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดกรอบแห่งสิทธิและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ชัดเจนว่าให้นับระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มาปรับเงินค่าทดแทน ส่วนหนังสือแจ้งฝากธนาคารออมสินนั้น เป็นหนังสือที่แจ้งให้ผู้มีสิทธิรับเงินค่าทดแทนทราบถึงการนำเงินค่าทดแทนไปฝากยังธนาคารออมสินและวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินค่าทดแทน อันเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด^๒ ตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม จึงมิใช่หนังสือแจ้งให้ไปปรับเงิน ฉะนั้น เมื่อได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในหนังสือแจ้งให้มาปรับเงินฉบับแรกแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในหนังสือแจ้งการวางเงินอีก เนื่องจากสิทธิอุทธรณ์เกิดขึ้นแล้วนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินซึ่งเป็นหนังสือที่ได้แจ้งในครั้งแรก ส่วนการวางเงินค่าทดแทนเป็นแต่เพียงวิธีการดำเนินการต่อไปเมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินไม่มารับเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ซ้ำอีกครั้งไม่ทำให้เกิดสิทธิอุทธรณ์ใหม่โดยให้นับแต่วันที่ได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์ครั้งหลังแต่อย่างใด มิฉะนั้นแล้ว จะเป็นการขยายสิทธิอุทธรณ์ออกไปซึ่งมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้ชัดเจนแล้ว

ดังนั้น เมื่อกรณีตามปัญหานี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกเวนคืนต่างได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินแล้ว แต่ใช้สิทธิอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินดังกล่าว จึงเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่ให้มีหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินแล้ว แต่ผู้ถูกเวนคืนไม่ทราบหรือไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงินดังกล่าว แต่มาทราบในภายหลังจากหนังสือแจ้งให้ทราบการฝากเงินหรือมีเหตุอื่นใดอันทำให้ผู้ถูกเวนคืนเข้าใจว่ายังไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เมื่อได้รับหนังสือแจ้งให้ไปปรับเงิน กรณีอย่างนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ก็อาจถือวันที่ได้รับแจ้งให้ทราบการฝากเงินนั้นเป็นวันที่ได้รับแจ้งให้ไปปรับเงินตามมาตรา ๒๕ ได้ ซึ่งการนับระยะเวลาอุทธรณ์จากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งฝากเงินในกรณีนี้ ไม่ถือว่าเป็นการขยายระยะเวลา

^๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒

อุทธรณ์แต่อย่างใด ซึ่งเรื่องทำนองนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๓๓} และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยไว้แล้ว^{๓๔}

ประเด็นที่ ๕ มีข้อเท็จจริงสืบเนื่องจากการยื่นอุทธรณ์รายโรงพยาบาลบางปะกอก ซึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กทม. ด้านใต้ ตอนพระประแดง-บางขุนเทียน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางสายนี้ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙ และพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ (หมดอายุวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗) กรมทางหลวงอนุมัติจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ กระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามคำสั่งที่ ๔๐๔/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และคำสั่งที่ ๒๖๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๒ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยกรมทางหลวงมีหนังสือแจ้งให้ปรับเงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๓ โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับว่าได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ โรงพยาบาลบางปะกอกได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งถ้านับจากวันได้รับหนังสือตามหลักฐานใบตอบรับของไปรษณีย์ จะเกินระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ ทางโรงพยาบาลบางปะกอกผู้อุทธรณ์ได้อ้างว่า ได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งตรงกับวันเสาร์เป็นวันปิดทำการของงานธุรการโรงพยาบาล แต่ได้มีเจ้าหน้าที่ส่วนงานอื่นรับไว้แทน ตามแนวทางปฏิบัติของโรงพยาบาลฯ จะนำเสนอเรื่องในวันเปิดทำการวันแรกเป็นวันจันทร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ เมื่อเจ้าหน้าที่ส่วนงานธุรการได้ประทับตรารับหนังสือไว้ในวันจันทร์ที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันเปิดทำการของโรงพยาบาลฯ จึงเข้าใจว่าได้รับหนังสือแจ้งให้ปรับเงินในวันดังกล่าว ซึ่งเมื่อนับระยะเวลา ๖๐ วัน นับจากวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงวันยื่นอุทธรณ์แล้ว ไม่เกินกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีแจ้งหนังสือให้ปรับเงินไว้ว่าจะให้ถือว่าได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อใด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๔ การแจ้ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำหรับการแจ้งโดยทั่วไปในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการแจ้งไว้เป็น

^{๓๓} บันทึก เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๖๐๑/๕๗๖ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๖/๒๕๓๙)

^{๓๔} เรื่องร้องทุกข์ของนายราเชนทร์ จิระวงศ์วิโรจน์ ส่งพร้อมหนังสือถึงปลัดกระทรวงคมนาคม ที่ นร ๐๖๐๕/ร.๕๖๗๑ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๑

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

อย่างอื่น มาใช้บังคับ^{๑๖} ซึ่งมาตรา ๖๙^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติเรื่องการแจ้งเป็นหนังสือไว้ชัดเจนว่า ถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง และในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว ให้ถือว่าการแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว โดยกรณีแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ มาตรา ๗๑^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงตามปัญหานี้ปรากฏว่า กรมทางหลวง นำส่งหนังสือแจ้งให้โรงพยาบาลบางปะกอกไปรับเงินโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ โดยปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับว่า เจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ได้นำส่งหนังสือ ณ ภูมิลำเนาของผู้รับ และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลฯ ซึ่งทำงานในโรงพยาบาลนั้นเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับไว้เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามข้อกำหนดของไปรษณีย์นิเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔^{๑๙} ที่กำหนดให้กรณีนำจ่าย ณ ที่อยู่ของผู้รับ การสื่อสารแห่งประเทศไทยอาจนำจ่ายสิ่งของส่งทางไปรษณีย์ให้แก่บุคคลซึ่งทำงานอยู่ในสถานที่ทำงานเดียวกับผู้รับได้ การนำจ่ายหนังสือดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์จึงไม่ขัดต่อไปรษณีย์นิเทศฯ กรณีจึงต้องถือว่าโรงพยาบาลบางปะกอกได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินแล้วในวันดังกล่าวตั้งแต่วันที่ไปถึง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๙^{๒๐} ประกอบกับมาตรา ๗๑^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้อุทธรณ์จึงไม่อาจอ้างทางปฏิบัติของตนเพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์นี้ได้ เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่โรงพยาบาลบางปะกอกยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแล้ว จึงพ้น

^{๑๖} มาตรา ๖๘ บทบัญญัติในหมวดนี้มิให้ใช้บังคับกับการแจ้งซึ่งไม่อาจกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือได้หรือมีกฎหมายกำหนดวิธีการแจ้งไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

^{๑๘} มาตรา ๗๑ การ แจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่ง สำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีกรณีที่ได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

กำหนดระยะเวลาทบทวนวันตามมาตรา ๒๕^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงไม่อาจรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์รายที่เป็นปัญหานี้ไว้พิจารณาได้

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๒ /๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนที่ดินตามพระบรมราชโองการ
กรณีบ่อถ่านศิลาที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง

จังหวัดลำปางได้มีหนังสือที่ ลป ๐๐๐๔/๕๘๖๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมธนารักษ์ได้พิจารณาเห็นว่า พระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ ให้สงวนบ่อถ่านศิลาที่แม่เมาะ เป็นที่ที่รัฐบาลสงวนไว้ใช้ในราชการ มีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่เป็นที่ราชพัสดุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จังหวัดลำปางได้ประสานการตรวจสอบข้อมูล และเอกสารเกี่ยวกับที่ดินบริเวณเขตบ่อถ่านศิลากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า พระบรมราชโองการข้างต้นได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติแระ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงไม่มีผลบังคับใช้ต่อไปอีก สำนักงานธนารักษ์จังหวัดลำปางได้ขอให้กรมธนารักษ์นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ทบทวนคำวินิจฉัย กรมธนารักษ์จึงได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาการ ทำการแทนกรมธนารักษ์ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล

จังหวัดลำปางอาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมธนารักษ์ข้างต้น ขอรื้อเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การสงวนบ่อถ่านศิลา ฯลฯ ตามพระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ มีผลให้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา อำเภอแม่เมาะเป็นที่ดินราชพัสดุใช้หรือไม่
๒. หากเป็นที่ราชพัสดุมีกฎหมายอื่นใดมายกเลิกการเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ อย่างไร หรือหากมีการยกเลิกเป็นการยกเลิกเฉพาะการทำเหมืองแร่ใช้หรือไม่
๓. เนื่องจากไม่มีแผนที่ท้ายพระบรมราชโองการฯ คำว่า บ่อถ่านศิลา หมายถึง บริเวณที่มีการสำรวจพบถ่านหินทั้งหมดใช้หรือไม่

ต่อมาจังหวัดลำปางได้มีหนังสือที่ ลป ๐๐๐๔/๑๒๒๑๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และหนังสือที่ ลป ๐๐๐๔/๑๔๑๘๖ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ในบริเวณที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖๔ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดเขตป่า

แม่เกาะในท้องที่ตำบลบ้านดง อำเภอเมืองลำปาง และตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง เนื้อที่ประมาณ ๒๕๓,๑๒๕ ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๒. ต่อมาในปี ๒๕๒๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๕๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพิกถอนพื้นที่บางส่วนของป่าแม่เกาะในท้องที่ตำบลบ้านดง กิ่งอำเภอแม่เกาะ อำเภอเมืองลำปาง และตำบลสบป่าด อำเภอแม่ทะจังหวัดลำปาง เนื้อที่ประมาณ ๓๗,๕๐๐ ไร่ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยใช้ เพื่อดำเนินการตามโครงการก่อสร้างพลังไอน้ำแม่เกาะ และโครงการใช้ถ่านลิกไนต์และน้ำมัน

๓. ประมาณปี ๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๕ เห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการชำระบัญชีของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับโอนภาระหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด และเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ทั้งหมดของบริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยช่วยรับภาระดูแลรักษาโรงงานผลิตปุ๋ยเคมี ในระหว่างที่รอการหาผู้เช่าหรือผู้ร่วมลงทุน และหากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเห็นสมควรจะใช้ประโยชน์โรงงานต่อไปอย่างไร ให้ตกลงกับกระทรวงการคลัง

๔. กระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๕/๔๕๕๑๖ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเป็นผู้แทนรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ที่อำเภอแม่เกาะ จังหวัดลำปาง ในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

๕. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือที่ กฟผ. ๑๗๐/๕๓๔๔๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๕ ถึงกระทรวงการคลัง โต้แย้งว่า ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงงานและบ้านพักรับรองของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด มีใช้ที่ราชพัสดุ เดิมเป็นขององค์การพลังงานไฟฟ้าลัดไนท์ มีพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๗ และได้โอนมาเป็นของการลิกไนท์ตามพระราชบัญญัติการลิกไนท์ พ.ศ. ๒๕๐๓ ต่อมาได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้โอนทรัพย์สินและธุรกิจของการลิกไนท์ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ดินจึงตกเป็นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

๖. กรมธนารักษ์ มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๕/๖๑๒๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๖ ถึงจังหวัดลำปาง ความว่า กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า พระบรมราชโองการดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้สงวนไว้ใช้ในราชการตามพระบรมราชโองการดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอันเป็นที่ราชพัสดุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการ จังหวัดลำปางเป็นผู้แทนดำเนินการรับโอนกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างของ

บริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้จนเสร็จการ และขอให้จังหวัดตรวจสอบและแจ้งจำนวนเนื้อที่ดินตามพระบรมราชโองการ และอาณาเขตติดต่อทั้ง ๔ ทิศ

๗. กรมธนารักษ์ มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๗/๘๓๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงกรมทรัพยากรธรณี ขอให้ตรวจสอบแผนที่แสดงอาณาเขตที่ดินสงวนป่าถ่านหินลิกไนต์ อำเภอมะแมระตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๗ และการอนุญาตให้สัมปทานทำเหมืองแร่

๘. จังหวัดลำปางมีหนังสือ ที่ ลป ๐๐๐๓/๔๒๘๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ความว่า ได้มีราษฎรยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินตาม น.ส. ๓ ก และอำเภอมะแมระขอให้ราชพัสดุจังหวัดลำปางไประวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดิน แต่เนื่องจากจังหวัดไม่อาจทราบระยะและอาณาเขตที่แน่นอน ถ้า กฟผ. ได้สำรวจจัดทำแผนที่บริเวณเหมืองถ่านหินลิกไนต์ทั้งหมดไว้แล้วขอให้ส่งให้จังหวัด เพื่อจังหวัดจะได้นำไปประกอบการพิจารณาระวางชี้แนวเขตที่ดินนำเสนอขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

๙. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ กฟผ. ๒๑๑๐๐/๒๑๑๓๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงจังหวัดลำปาง ส่งแผนที่มาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ แสดงบริเวณที่ทำการสำรวจในชั้นรายละเอียดและบริเวณที่ต้องทำการสำรวจเพิ่มเติมของแหล่งถ่านหินลิกไนต์ในอำเภอมะแมระ จังหวัดลำปาง

๑๐. จังหวัดลำปางมีหนังสือ ที่ ลป ๐๐๐๓/๖๔๐๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ถึงนายอำเภอมะแมระ เพื่อแจ้งค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้ทราบ พร้อมทั้งดำเนินการจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารสิ่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี และได้มอบหมายให้ราชพัสดุจังหวัดลำปางเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลังได้จนเสร็จการ

๑๑. ในปี ๒๕๓๓ กรมป่าไม้ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ฉบับที่ ๑๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าแม่แมระ จังหวัดลำปาง เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าโรงที่ ๑-๑๑ อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ สำนักงานที่ทำการ โรงงาน บ้านพักและป้อมเหมืองลิกไนต์ เนื้อที่ ๓๑,๕๙๔ ไร่ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จนถึงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

๑๒. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดเขตสำหรับดำเนินการสำรวจ และออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ (นอกจากถ่านหินลิกไนต์) ในเขตอำเภอมะแมระเป็นจำนวนหลายราย แต่สำหรับถ่านหินลิกไนต์ ได้ออกประทานบัตรให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงรายเดียวจำนวน ๔๙ แปลง

๑๓. การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่บริเวณป่าถ่านหินลิกไนต์ที่กรมป่าไม้ถอนสภาพตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ปรากฏว่า มีราษฎรออกเอกสารสิทธิแล้ว

ประมาณ ๑,๒๗๘ ราย มีผู้บุกรุกไม่มีเอกสารสิทธิประมาณ ๙๘๗ ราย และมีราษฎรอาศัยอยู่ในเขต ประมาณ ๒,๒๘๘ ราย

๑๔. อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปางไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแนวเขตการปกครองได้ และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีข้อมูลในการเปลี่ยนแปลงแนวเขต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดลำปาง ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การสงวนบ่อน้ำดินตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ มีผลทำให้ที่ดินบริเวณบ่อน้ำดิน อำเภอแม่เมาะ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น เห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การสงวนบ่อน้ำดินให้รัฐบาลตรวจทำตามพระบรมราชโองการนี้เป็น การสงวนที่ดินบริเวณบ่อน้ำดินหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ มีเจตนารมณ์หลักเป็นการสงวนถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) ในบริเวณที่กำหนดไว้ให้รัฐบาลตรวจทำ แต่เนื่องจากถ่านหินอยู่ใต้ดิน จึงจำเป็นต้องสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าวด้วย ความตอนท้ายพระบรมราชโองการที่ว่า “ถ้ามีผู้ใดมาขอประทานบัตรหรือสิทธิใด ๆ ในเขตที่ตั้งหลายที่กล่าวแล้ว จงแจ้งให้ทราบว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ราชการ” นั้น มิได้มีความหมายในลักษณะเช่นเดียวกับการสงวนที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการแจ้งสงวนเพื่อประโยชน์ในการตรวจทำถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) ของรัฐบาล จึงไม่ทำให้ที่ดินบริเวณบ่อน้ำ

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สารานุกรมสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่าอม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

ศิลาที่แจ้งสงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ ดังกล่าวเป็นที่ดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นแต่เพียงที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนเท่านั้น มิใช่ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การพิจารณาเจตนารมณ์แห่งพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ จำต้องพิจารณาสาระทั้งหมดของพระบรมราชโองการ ซึ่งการที่จะสงวนถ่านหินลิกไนต์ (ถ่านศิลา) ไว้ให้รัฐบาลตรวจทำได้ผลสมตามเจตนารมณ์นั้น ก็เป็นความจำเป็นอยู่ในตัวว่าต้องสงวนที่ดินในบริเวณดังกล่าวด้วยอย่างแยกไม่ออก ความตอนท้ายพระบรมราชโองการ จึงได้ระบุลงไว้อย่างชัดเจนว่า

“ถ้ามีผู้ใดมาขอประทานบัตรหรือสิทธิใด ๆ ในเขตต์ทั้งหลายที่กล่าวแล้ว จงแจ้งให้ทราบว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ราชการ” พระบรมราชโองการฉบับนี้ จึงมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนทั้งถ่านหินลิกไนต์ (ถ่านศิลา) และที่ดินในบริเวณบ่อถ่านศิลา เมื่อการสงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาดังกล่าวเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการให้รัฐบาลตรวจทำ จึงเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแล้ว ส่วนที่ราชการได้ดำเนินการตรวจทำตามเจตนารมณ์ที่ได้สงวนไว้แล้ว ที่ดินส่วนดังกล่าวก็จัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในความหมายของ “ที่ดินราชพัสดุ” ตามข้อ ๓^๓ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ หากไม่มีการยกเลิกการสงวนที่ดิน เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ที่ดินส่วนดังกล่าวก็อยู่ในความหมาย “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนที่ดินบริเวณที่ราชการยังมิได้ดำเนินการตรวจทำนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคย

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายในและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้วที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

^๔ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

วินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะที่ดินในเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้าม แปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี^๕ การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ นั้น มีข้อจำกัดโดยสภาพทางธรรมชาติเนื่องจากแร่อยู่ใต้ดิน การสำรวจหาศักยภาพทางแร่มิได้ดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น ราชการต้องประกาศเขตที่ดินบริเวณที่ต้องการใช้เพื่อการเหมืองแร่ไว้ก่อน แม้ว่าจะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาเพื่อการสำรวจศักยภาพทางแร่ครอบคลุมทั้งบริเวณที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ ก็ไม่ทำให้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาส่วนที่ยังไม่ได้มีการสำรวจมีสถานะเป็นที่หวงห้ามที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ฉะนั้น หากไม่มีการยกเลิกการสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าว ที่ดินส่วนนี้ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในความหมายของ “ที่ดินราชพัสดุ” ตามข้อ ๓ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ที่ดินส่วนดังกล่าวก็อยู่ในความหมาย “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง หากเป็นที่ราชพัสดุมีกฎหมายอื่นใดมายกเลิกการเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาว่าพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ เป็นกฎหมายหรือไม่ และยังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่

ในประเด็นพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ เป็นกฎหมายหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นสองแนว กล่าวคือ

แนวที่หนึ่ง เห็นว่า พระบรมราชโองการฉบับนี้ เป็นเพียงคำสั่งของพระมหากษัตริย์ในทางบริหารเท่านั้น ไม่มีผลเป็นกฎหมาย เนื่องจากพระบรมราชโองการฉบับนี้มิได้มีความใดแสดงให้เห็นว่ามีพระราชประสงค์เปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่มิใช่พระบรมราชโองการในเรื่องนี้แต่อย่างใด กลับมีข้อความสนับสนุนให้เห็นว่ามีพระราชประสงค์เป็นนโยบายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในอันที่จะสงวนเหมืองแร่บางแห่งตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้^๖

แนวที่สอง เห็นว่า พระบรมราชโองการฉบับนี้มีผลเป็นกฎหมาย เนื่องจากได้มีขึ้นหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ที่มีสาระสำคัญกำหนดให้แร่ทั้งหลายรวมทั้งน้ำมันและถ่านศิลา “เป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพ” ผู้ใดจะตรวจหาแร่หรือทำเหมืองในที่ใด ๆ แม้จะเป็นที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต และการฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษไว้ การหวงห้ามแร่ใน

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้าม แปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๔)

^๖ บันทึก เรื่อง นโยบายถ่านหิน (เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๒๔๙๒)

บริเวณใดเพื่อสงวนไว้ใช้ในราชการย่อมเป็นไปตามพระบรมเดชานุภาพเช่นกัน สารของพระบรมราชโองการนี้จึงมีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑^๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นในแนวที่สองว่าพระบรมราชโองการที่เป็นปัญหานี้เป็นกฎหมาย

ส่วนประเด็นว่า พระบรมราชโองการฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐^๘ และบันทึก เรื่อง การจำหน่ายไฟฟ้าและการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย^๙ ว่า พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐๙ นี้ถูกยกเลิกไม่มีผลใช้บังคับแล้วโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐^{๑๐} เนื่องจากสารของพระบรมราชโองการนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ จึงมีสาระขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ดังกล่าว แต่เนื่องจากในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) นั้นไม่มีประเด็นหารือเกี่ยวกับปัญหาสถานะของที่ดินที่สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการนี้ กรณีจึงยังคงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อไปว่า การที่พระบรมราชโองการถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ มีผลเป็นการยกเลิกการสงวนที่ดินหรือไม่ ในประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า สารสำคัญของพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐๙ นี้ เป็นการสงวนถ่านหินลิกไนต์ (ถ่านศิลา) ไว้ให้รัฐบาลตรวจทำ และการสงวนที่ดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการให้รัฐบาลตรวจทำเหมืองถ่านหินลิกไนต์ โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจแยกพิจารณาเรื่องการสงวนที่ดินต่างหากจากเรื่องการสงวนถ่านหิน

^๗ บันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๙/๒๕๒๘) และบันทึก เรื่อง การจำหน่ายไฟฟ้าและการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๘/๒๕๓๘)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ลิกไนต์ (ถ่านศิลา) ได้อย่างเด็ดขาด การถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงเป็นการยกเลิกการบังคับใช้พระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ ฯ ทั้งฉบับ อันรวมถึงการสงวนที่ดินไว้เพื่อการตรวจทำถ่านหินลิกไนต์ (ถ่านศิลา) ของรัฐบาลด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้ว่าการสงวนถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) และการสงวนที่ดินตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ฯ นี้ จะไม่อาจแยกกันได้โดยเด็ดขาด แต่เนื่องจากการสงวนทั้งสองส่วนนี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีแตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของการตรวจทำเหมืองแร่มีพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ บังคับใช้ ในขณะที่ในส่วนของการสงวนที่ดินนั้น ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ พระพุทธศักราช ๒๔๗๘ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พระพุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นต้น เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มิได้มีสาระเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน กรณีจึงไม่อาจตีความไปได้ว่าในส่วนที่ดินที่สงวนตามพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ ฯ ถูกยกเลิกแล้วโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ พระบรมราชโองการเฉพาะส่วนซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เท่านั้นที่ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ดังกล่าว และไม่มีผลใช้บังคับ แต่สำหรับการหวงห้ามที่ดินนั้นยังคงมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการยกเลิกการสงวน

อนึ่ง โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการสงวนบ่อถ่านศิลาไว้ให้รัฐบาลตรวจทำในปี ๒๔๗๐ แล้ว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๙๒^{๑๑} ยกเลิกการสงวนถ่านหิน แม้ว่ามติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๙๒ ไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ฯ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายได้ก็ตาม แต่มติคณะรัฐมนตรีก็ยังมีผลบังคับใช้ในฐานะที่เป็นนโยบายแห่งรัฐ ดังนี้ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการยกเลิกมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มตินั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหน่วยราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เมื่อรัฐไม่ประสงค์ที่จะสงวนถ่านหินลิกไนต์ไว้ตรวจทำเองแล้ว การสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากพระราชประสงค์ในการให้สงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาตามพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ ฯ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสงวนแหล่งถ่านหินลิกไนต์(บ่อถ่านศิลา) ให้รัฐบาลตรวจทำ กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

^{๑๑} หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ อ. ๑๙๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๙๒ เรื่อง นโยบายถ่านหิน ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

จึงมีหน้าที่ในการดำเนินการถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติที่ราช พัสตุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ประเด็นที่สาม คำว่า “บ่อถ่านหิน” หมายถึง บริเวณที่มีการสำรวจพบถ่านหิน ทั้งหมดใช่หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาความตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐๙ ที่ระบุว่า “...ให้สงวนบ่อถ่านหินที่บ้านดอน ที่แขวงเมืองกระปี่ และที่แม่เมาะ...” ประกอบกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการตรวจหาแร่และทำเหมืองแร่ในขณะนั้นแล้ว เห็นว่า เป็นพระราชประสงค์ที่จะสงวนบริเวณที่เป็น “แหล่งถ่านหิน” ที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง ทั้งหมด ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในแง่ของเขตการปกครองท้องที่ และในแง่ทางธรณีวิทยาประกอบกันและจากเอกสารเกี่ยวกับความเป็นมาของเหมืองแม่เมาะที่กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม^{๑๒} ได้ความว่า มีการสำรวจพบแหล่งถ่านหินลิกไนต์ที่แม่เมาะครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และภายหลังได้มีการสำรวจอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๖

อย่างไรก็ดี เนื่องจากไม่มีหลักฐานว่าแหล่งถ่านหินลิกไนต์ที่แม่เมาะซึ่งได้สำรวจพบในเวลานั้นมีขอบเขตเพียงใด ประกอบกับทางจังหวัดลำปางก็ไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับเขตการปกครองท้องที่ของบริเวณที่เรียกว่า “แม่เมาะ” ในขณะนั้นได้ จึงไม่อาจระบุขอบเขตที่แน่นอนของการสงวนตามพระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐๙ นี้ได้ แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการ เมื่อปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) ว่า บริเวณที่เป็นแหล่งถ่านหินลิกไนต์ที่เรียกว่า “แอ่งแม่เมาะ” นั้น ปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนที่แสดงขอบเขตแน่นอนแล้ว จึงควรถือขอบเขตตามข้อเท็จจริงในทางธรณีวิทยาตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมสำรวจได้ ส่วนจะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไรนั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปพิจารณาดำเนินการสำรวจจริงต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญควรพิจารณาโดยละเอียดจึงอาศัยบทบัญญัติตามข้อ ๑๑^{๑๓} ของระเบียบคณะกรรมการ

^{๑๒} หนังสือกรมทรัพยากรธรณี ที่ อก ๐๓๐๑/๘๗๖๙ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เอกสารข้อมูลประทานบัตรและแหล่งถ่านหินแอ่งแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

^{๑๓} ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ^{๑๔} เพื่อพิจารณาปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ มีเจตนารมณ์ที่จะสงวนถ่านหินลิกไนต์ (ถ่านศิลา) ในบริเวณที่ระบุไว้ให้รัฐบาลเป็นผู้ตรวจทำเป็นสำคัญ แต่ด้วยเหตุที่ถ่านหินอยู่ใต้ดินจึงจำเป็นต้องมีการสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจทำของรัฐบาล ดังเห็นได้จากความตอนท้ายของพระบรมราชโองการฯ ที่ให้แจ้งว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ราชการ ส่วนที่ดินที่ได้สงวนไว้ดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยวินิจฉัยวางหลักไว้แล้วว่า ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ^{๑๕} การสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงยังไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุโดยทันที ตราบใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นย่อมมิใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๑๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังคงมีสภาพเป็นแต่เพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนไว้เท่านั้น จึงไม่อยู่ในความหมายของ “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๔^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เฉพาะส่วนที่มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามที่ได้สงวนไว้แล้วเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เมื่อข้อเท็จจริงกรณีบ่อถ่านศิลาที่แม่เกาะ จังหวัดลำปาง ตามพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ที่เป็นปัญหาข้อหาเรื่องนี้ปรากฏว่าได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินบางส่วนแล้วโดยองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์^{๑๘} ซึ่งการพลังงานแห่งชาติ^{๑๙} จัดตั้งขึ้นตาม

^{๑๔} คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕

^{๑๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๔๕)

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๘} พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ พ.ศ. ๒๔๙๗

^{๑๙} มาตรา ๕ ให้การพลังงานแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖^{๒๐} และสืบต่อมาโดยการเลิกใน^{๒๑} และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย^{๒๒} ที่ดินส่วนดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในความหมายของ “ที่ดินราชพัสดุ” ตามข้อ ๓^{๒๓} แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๕๑๕ และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับ ที่ดินส่วนดังกล่าวก็อยู่ในความหมาย “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ แต่ส่วนอื่นที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ยังไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาคำวินิจฉัย เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินห้ามแปลง ที่ สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี^{๒๔} ซึ่งกรมธนารักษ์ได้อ้างถึงแล้ว เห็นว่า มีสาระและรายละเอียดของข้อเท็จจริงแตกต่างจากกรณีบ่อถ่านศิลาที่แม่เกาะที่หารือมาในครั้งนี้ เนื่องจากเป็นพระบรมราชโองการคนละฉบับกัน และมีรายละเอียดข้อเท็จจริงของการสงวนและลักษณะของเข้าใช้ประโยชน์แตกต่างกัน ในการวินิจฉัยจึงต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการฉบับที่สงวนที่ดินที่เป็นปัญหานั้น

(๑) จัดหาและก่อให้เกิดการพลังงานเพื่อความเจริญของประเทศและสวัสดิภาพของประชาชน

(๒) ทำการค้นคว้า ทดลอง ตรวจ สืบหา รวบรวมสถิติเกี่ยวกับแหล่งที่อันเหมาะสมแก่การที่จะก่อให้เกิดพลังงานน้ำ หรือแหล่งที่จะได้มาซึ่งวัตถุดิบเป็นที่ยาแห่งพลังงานไฟฟ้าและอย่างอื่น

(๓) วางนโยบายและควบคุมในการผลิตพลังงานต่าง ๆ เช่น พลังงานไฟฟ้า

(๔) จัดให้มี ควบคุม สร้าง ซ่อม ขยาย เช่า ให้เช่า หรือเลิกแหล่งผลิตและระบบส่ง ระบบจ่ายพลังงาน

(๕) วางระเบียบและควบคุมเพื่อความปลอดภัยจากอันตรายอันเนื่องด้วยการพลังงาน

(๖) ตั้งมาตรฐานและกำหนดอัตราการขายพลังงาน

(๗) ช่วยเหลือและส่งเสริมการใช้พลังงานต่าง ๆ เพื่อการเศรษฐกิจ เช่น การเกษตรกรรม การหัตถกรรม การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการคมนาคม

(๘) จัดให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นร่วมกับประโยชน์ที่ได้รับจากการพลังงาน เช่น การชลประทานการป้องกันน้ำท่วม และการคมนาคมทางน้ำ

^{๒๐} ให้องค์การพลังงานซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความในวรรคก่อน เป็นนิติบุคคล การยุบเลิกองค์การพลังงานให้ทำโดย และให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

^{๒๑} มาตรา ๑๑ ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน หนี้สิน และความรับผิดชอบจากรัฐกิจอันเป็นขององค์การพลังงานไฟฟ้าเลิกในให้แก่การเลิกใน

^{๒๒} มาตรา ๗ ให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ความรับผิดชอบ ตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้าอันอื่น การเลิกในและการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือให้แก่ กฟผ. ทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้วให้ถือเป็นทุนของ กฟผ.

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

เป็นสำคัญ จึงไม่อาจนำคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวนี้มาเทียบเคียงกับการสงวนบ่อถ่านศิลาที่แม่เมาะที่หารือนี้ได้

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับฐานะของพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า มีฐานะเป็นกฎหมายและถูกยกเลิกแล้วโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

ส่วนประเด็นที่จังหวัดลำปางหาหรือว่ามีกฎหมายอื่นใดมายกเลิกการเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่อย่างไร หรือหากมีการยกเลิกเป็นการยกเลิกเฉพาะการทำเหมืองแร่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลของการที่พระบรมราชโองการฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ว่าจะมีผลไปถึงที่ดินที่สงวนไว้แค่ไหน เพียงไรในประเด็นดังกล่าวเห็นว่าต้องแยกพิจารณาตามสถานะของที่ดิน โดยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่มีผลเป็นการยกเลิกความเป็นที่ราชพัสดุเนื่องจากที่ราชพัสดุนั้นมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติคุ้มครองและควบคุมการบริหารจัดการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การถอนสภาพหรือการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่สำหรับส่วนที่มีได้เป็นที่ราชพัสดุนั้นมีสถานะเป็นเพียงที่ดินที่สงวนไว้นั้น เมื่อพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป การสงวนตามพระบรมราชโองการฉบับนี้จึงถูกยกเลิกแล้วโดยผลของการยกเลิกดังกล่าว ที่ดินส่วนนั้นจึงไม่มีสถานะเป็นที่สงวนไว้ใช้ราชการอีกต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าได้มีการกำหนดที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็มีผลให้ที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การที่ กฟผ. ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิได้ทำให้บริเวณที่ได้รับอนุญาตนั้นตกเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

ส่วนที่ดินบริเวณที่ได้มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้ กฟผ. ใช้ประโยชน์ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๕๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งรัฐได้อนุญาตให้ กฟผ. ใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการถาวร ตามแนวมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๒๔^{๒๕} มิได้ทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กฟผ. แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม คำว่า “บ่อถ่านศิลา” หมายถึง บริเวณที่มีการสำรวจพบถ่านหินทั้งหมดใช่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่ให้ถือขอบเขตทางธรณีวิทยาของบริเวณที่เรียกว่า

^{๒๕} หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓ ว. ๒๖๗ เวียนกระทรวง ทบวง กรม ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๔

“แอ่งแม่เมาะ” ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมสำรวจ ส่วนขอบเขตที่ราชพัสดุตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ฉบับนี้ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นแรกเป็นสำคัญ ส่วนจะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใดนั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปพิจารณาดำเนินการสำรวจรังวัดต่อไป

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอรื้อถอนการออกตรากรรมป่าไม้ขอให้กระทรวงการคลัง
เปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๕๐๐/๖๗๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ ความว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ขอให้กระทรวงการคลังโอนเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ ตำบลปากคลองตันไทร (บางไส้ไก่ฝ่งเหนือ) อำเภอชนบุรี (บางลำภูล่าง) จังหวัดชลบุรี ซึ่งกระทรวงเกษตรธิการได้จัดซื้อมาดำเนินกิจการรัฐพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ในราคา ๑๖๕,๐๐๐ บาท โดยใช้เงินส่วนหนึ่งจากเงินกู้อุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท เสียดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๕ ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน ๒๐ ปี และการรับโอนที่ดินได้ลงชื่อกระทรวงการคลังเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ตามระเบียบของทางราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ มีการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ โดยรวบรวม โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ และความรับผิดชอบ (หนี้สิน) ที่เกิดจากการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมป่าไม้ของรัฐบาลมาอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกัน และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ยกฐานะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นนิติบุคคล องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงขอให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินดังกล่าวข้างต้นมาเป็นองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แต่กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก่อตั้งขึ้นหลังจากที่มีการซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ ดังกล่าวมิได้เป็นการใช้เงินขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จัดซื้อที่ดินแต่อย่างใด จึงไม่อาจเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์มาเป็นชื่อขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ยกฐานะองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นนิติบุคคล และตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติให้กรมป่าไม้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบและธุรกิจ อันเกิดจากการดำเนินกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ของกรมป่าไม้ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรตลอดจนพนักงานและคนงานขององค์การดังกล่าวอันมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ใช้บังคับ ให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวดำเนินกิจการต่อไป ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับการที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ อย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องได้ใบอนุญาต หรือต้องชำระค่าเช่าพื้นที่ให้กระทรวงการคลังแต่อย่างใด ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ ที่กระทรวงเกษตรธิการจัดซื้อมาและกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงต้องโอนให้แก่

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นกัน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการขอเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ มาเป็นขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เพื่อจะได้นำมาพัฒนาดำเนินการในทางธุรกิจตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นว่ากรณีทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินของกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (การโอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗) แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดส่งสำเนาบันทึกดังกล่าวให้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทราบ

ต่อมา องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๕๐๐/๑๐๑๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งว่า บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินของกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (การโอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗) ดังกล่าว มีข้อเท็จจริงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างจากกรณีของ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กล่าวคือ

๑. การจัดซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ ตำบลปากคลองตันไทร (บางไส้ไก่ฝั่งเหนือ) อำเภอธนบุรี (บางลำภูล่าง) จังหวัดธนบุรี กระทรวงเกษตรธิการได้จัดซื้อมาในราคา ๑๖๕,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินกิจการรัฐพาณิชย์ โดยใช้เงินส่วนหนึ่งจากเงินกู้อุตสาหกรรม (กระทรวงการคลัง) จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท เสียดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๕ กำหนดชำระคืนภายใน ๒๐ ปี มิได้เป็นการใช้เงินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจัดซื้อจัดหามาสำหรับใช้ประโยชน์ในราชการกระทรวงการคลัง เช่นเดียวกันกับกรณีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

๒. การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในขณะที่ยังมิได้เป็นนิติบุคคล มีสถานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการคลัง ที่ดินที่ได้มาจึงเป็นของกระทรวงการคลัง แต่การดำเนินกิจการโรงเลื่อยเพื่อการค้าไม้สักและไม่กระยาเลย เป็นรัฐพาณิชย์อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้เป็นประธาน ภายใต้ความควบคุมของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรธิการ การรับโอนที่ดินแปลงดังกล่าวจึงต้องลงชื่อกระทรวงการคลังเป็นผู้รับโอน กรรมสิทธิ์ไว้แทนกระทรวงเกษตรธิการผู้ซื้อในขณะนั้นตามระเบียบของทางราชการ

๓. การขอโอนเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน มาเป็นขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ดังกล่าวน่าจะเทียบเคียงได้กับกรณีขององค์การเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๓๓

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงมีหนังสือขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่งว่า จะขอเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๙ มาเป็นขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) และกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ เป็นที่ราชพัสดุแล้วเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๓ หมายเลขทะเบียน ที่ กท. ๑๘๑๙๘๙ เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ทำการโรงเลื่อยรัฐบาลและต่อมาเมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ มีผลใช้บังคับและมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้กรมป่าไม้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบ และธุรกิจ อันเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรตลอดจนพนักงานและคนงานขององค์การดังกล่าวให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือที่ ๔๓๓๓/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๔ และ หนังสือที่ ๔๓๑/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง ขอเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ ๒๙๑๙ ๒๙๒๐ ๒๙๒๑ และ ๘๗๔ จำนวน ๔ แปลงที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ ได้จัดซื้อมาภายหลังมีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้เปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๔ แปลงให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว ส่วนที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กษ ๑๕๐๐/๔๖๔๓๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงปลัดกระทรวงการคลังเพื่อขอเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่อาจเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมาเป็นชื่อขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ เนื่องจากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ เพิ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นวันหลังจากมีการซื้อที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ จึงมิได้เป็นการใช้เงินขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ในการจัดซื้อที่ดินแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ ตำบลปากคลองตันไทร (บางไส้ไก่ฝั่งเหนือ) อำเภอชนบุรี (บางลำภูล่าง) จังหวัดธนบุรี ที่กระทรวงเกษตรธิการได้จัดซื้อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๐ และก่อนที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ใช้บังคับ เพื่อดำเนินการรัฐพาณิชย์ (โรงเลื่อย) ตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ เพื่อใช้ดำเนินการเลื่อยไม้จำหน่ายแก่ประชาชนยากจนที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกิจการของรัฐบาลและอยู่ในความควบคุมของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรธิการ ดังนั้น ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นที่ดินของหลวงซึ่งตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ที่ว่า “เห็นสมควร

รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป” และตามนัย ข้อ ๓^๑ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงถือเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้ว่าจะจัดซื้อมาด้วยเงินกู้อุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง ก็ตาม แต่ก็ถือเป็นการดำเนินการโดยกระทรวงเกษตรธิการ กิจกรรมนั้นจะได้เงินทุนมาอย่างไรเป็นเรื่องของการบริหารการเงินของรัฐซึ่งไม่ทำให้สถานะเปลี่ยนไปเป็นกิจการอื่นที่ไม่ใช่กิจการของกระทรวงเกษตรธิการได้

เมื่อได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วว่า ที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ ตำบลปากคลองตันไทร (บางไส้ไก่ฝั่งเหนือ) อำเภอชนบุรี (บางลำภูล่าง) จังหวัดชลบุรี เป็นที่ราชพัสดุ การที่มาตรา ๘^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติให้กรมป่าไม้โอนทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิ ความรับผิดชอบ และธุรกิจอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่ง สังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตร ตลอดจนพนักงานและคนงานขององค์การให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวซึ่งเป็นที่ราชพัสดุอยู่ก่อนที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะได้รับการจัดตั้งและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินประเภทอื่นแต่อย่างใด ประกอบกับไม่ปรากฏว่าได้มีการเพิกถอนหรือถอนสภาพที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวย่อมเป็นที่ราช

^๑ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหลัง และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

๒ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๓ มาตรา ๘ ให้กรมป่าไม้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิ ความรับผิดชอบ และธุรกิจอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ของกรมป่าไม้ ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตร ตลอดจนพนักงานและคนงานขององค์การดังกล่าวอันมีอยู่ก่อนวันใช้พระราชกฤษฎีกานี้บังคับนั้น ให้แก่อ.อ.ป. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้ ดำเนินกิจการต่อไป

ระเบียบการหรือข้อบังคับใด ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ของกรมป่าไม้ได้ใช้อยู่ ก่อนวันใช้พระราชกฤษฎีกานี้บังคับ ให้ อ.อ.ป. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้คงใช้เป็นข้อบังคับของ อ.อ.ป. ต่อไป จนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก

พัสดุดำเนินของมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และยอมเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง หน่วยงานอื่นของรัฐไม่อาจเป็นเจ้าของที่ราชพัสดุได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕^๕ และมาตรา ๑๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกรณีทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็ได้เคยให้ความเห็นไว้ในวันทักสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนที่ดินขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่องค์การสวนยาง^๗

อย่างไรก็ดี ตามที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นว่ากรณีนี้ น่าจะเทียบเคียงได้กับกรณีขององค์การเหมืองแร่ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในวันทัก เรื่อง การโอนทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐^๘ ในประเด็นการโอนที่ดินซึ่งได้มาโดยการซื้อของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ไปเป็นขององค์การเหมืองแร่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งได้วินิจฉัยว่า “ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นหน่วยงานซึ่งมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ซื้อที่ดินมาจึงต้องให้กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทน ต่อมา กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่โอนไปเป็นขององค์การเหมืองแร่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมให้องค์การเหมืองแร่ ดังนั้น กรมทรัพยากรธรณีจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการโอนกิจการ ฯลฯ ของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่รวมทั้งที่ดินที่เป็นปัญหานี้ให้แก่องค์การ เหมืองแร่ แม้ว่ากรมทรัพยากรธรณีจะเป็นผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ซึ่งเป็นผลให้ที่ดิน

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๖ มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้อย่างบังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนที่ดินขององค์การสวนยางนาบอน กระทรวงเกษตร ให้แก่องค์การสวนยาง ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๕๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๔/๒๕๔๕)

^๘ บันทึก เรื่อง การโอนทรัพย์สินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๒๖ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๓ (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๐/๒๕๓๓)

ดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๕^๙ หรือมาตรา ๑๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม กระทรวงการคลังในฐานะผู้สืบสิทธิของกรมทรัพย์สินทางธรณียอมมีหน้าที่ต้องโอนที่ดินนั้นให้แก่องค์การเหมืองแร่”

สำหรับประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณา แล้ว เห็นว่า ที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ นั้น กระทรวงเกษตรธิการเป็นผู้จัดซื้อเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ส่วนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ ได้จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นวันหลังจากมีการจัดซื้อที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ ข้อเท็จจริงในกรณีนี้จึงแตกต่างจากกรณีของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ กล่าวคือ ที่ดินของศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่นั้นได้จัดซื้อโดยศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่เอง หลังจากที่ศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ได้จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ดังนั้น ในกรณีนี้เมื่อกระทรวงเกษตรธิการเป็นผู้จัดซื้อโดยใช้เงินส่วนหนึ่งจาก เงินกู้อุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ และแม้จะมีหลักฐานเอกสารแสดงว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นผู้ชำระเงินกู้ ให้แก่กระทรวงการคลังจนเสร็จสิ้นทั้งหมดก็ตาม การคืนเงินกู้ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในส่วนกิจการของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้รับมอบมาจากกระทรวงเกษตรธิการเท่านั้น และแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะกำหนดให้นำกิจการอุตสาหกรรมป่าไม้ของรัฐบาล ซึ่งกรมป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการโดยเปลี่ยนแปลงเงินลงทุนให้เป็นทุนหมุนเวียน และอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกัน เรียกว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ กรณีดังกล่าวก็เป็นเพียงการนำที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ ไปใช้ในกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี หากทำให้ที่ดินโฉนดที่ ๘๖๙ กลายเป็นทรัพย์สินอันเกิดจากการดำเนินการกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้ ซึ่งจะต้องโอนให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามนัยของมาตรา ๘^{๑๑} ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปด้วยแต่อย่างใดไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงไม่ต้องโอนที่ดินตามข้อหาข้อนี้ ซึ่งถือเป็นที่ราชพัสดุตามความหมายของข้อ ๓^{๑๒} แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และตามมาตรา ๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามมาตรา ๘^{๑๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่อย่างใด

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับท่าเทียบเรือ
ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่า (เพิ่มเติม)

การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ กทท ๑๕๐๕/๓๗๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ได้เคยหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หาก กทท. ได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรและได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของ กทท. นอกจากอาคารและที่ดินที่ให้เช่า บริษัทผู้ประกอบการท่าเทียบเรือที่ทำเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นผู้ดำเนินการแทน กทท. จะได้รับการยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ หากต้องเสียจะมีหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอย่างไร^๑ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า ทรัพย์สินและที่ดินของ กทท. มิได้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล กทท. จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ และเมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือ กทท. ให้เอกชนเช่าท่าเทียบเรือตู้สินค้า ณ ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง กทท. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในท่าเทียบเรือจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในท่าเทียบเรือดังกล่าว^๒ แต่เนื่องจาก กทท. ยังคงมีปัญหาข้อกฎหมายในบางประเด็นเกี่ยวกับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงขอหารือเพิ่มเติมในประเด็นดังนี้

๑. พื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างท่าเทียบเรื่อนั้นได้ก่อสร้างโดยชุดและถมต่อเนื้อจากที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ. ๓๔๑ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้กระทรวงคมนาคมโดย กทท. เป็นผู้ใช้ที่แปลงดังกล่าวเพื่อโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกในระหว่างที่ยังไม่

^๑ หนังสือการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่ กทท ๑๕๐๕/๓๔๓ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ บันทึก เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับท่าเทียบเรือที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่า ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๗๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๖๖๔/๒๕๔๕)

มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อโอนขายให้แก่ กทท. ในราคาผ่อนปรน กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และสถานที่ก่อสร้างถมทะเลต่อออกไปยังคงเป็นของกรมธนารักษ์หรือไม่

๒. การประเมินภาษีของเทศบาลตำบลแหลมฉบังที่คำนวณฐานการเสียภาษีจากผลประโยชน์ตอบแทนรายปี (ผลประโยชน์ตอบแทนคงที่รวมกับผลประโยชน์ตอบแทนเพิ่มเติม) นั้น น่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากผลประโยชน์ตอบแทนรายปีได้รวมผลประโยชน์ตอบแทนที่คิดจากทรัพย์สิน ที่ใช้ประโยชน์และจากส่วนแบ่งของรายได้ที่ผู้ประกอบการได้ตกลงจ่ายให้แก่ กทท. ตามที่ได้เสนอไว้ในขั้นตอนการประกวดราคา ประกอบกับที่มาของรายได้ตามแผนธุรกิจ ซึ่ง กทท. ได้คำนวณแยกเป็นค่าลงทุนในส่วนของ กทท. และเอกชนผู้ร่วมทุน โดยได้แจ้งให้เทศบาลตำบลแหลมฉบังทราบแล้ว

๓. การยื่นชำระภาษีภายใน ๓๐ วัน และการยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ภายใน ๑๕ วัน จะเริ่มต้นนับระยะเวลาอย่างไร หากเกิดกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามข้อหารื้อปรากฏข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างท่าเทียบเรือ ปี ๑ ท่าเทียบเรือ ปี ๒ ท่าเทียบเรือ ปี ๓ และท่าเทียบเรือ ปี ๔ เป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ. ๓๔๑ มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์^๓ และ อยู่ในความดูแลของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย โดยกรมธนารักษ์อนุญาตให้กระทรวงคมนาคมใช้ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังเป็นการชั่วคราวมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐ นอกจากนี้ ยังมีบริเวณที่เป็นที่ชายทะเล ซึ่งมีการขุดทะเลเพื่อให้มีระดับความลึกเพียงพอที่จะนำเรือขนาดใหญ่เข้ามาเทียบท่าได้ รวมถึงการถมทะเลเพื่อปรับสภาพพื้นที่ให้เป็นไปตามแปลนที่กำหนดไว้

ในส่วนของการท่าเทียบเรือที่อยู่ในที่ราชพัสดุนั้น การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุกระทำได้โดยการขาย การแลกเปลี่ยน หรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจาก

^๓ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะรัฐมนตรีก่อน ตามข้อ ๒^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อกรณีตามข้อหาหรือยังไม่มีกรณีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ขบ. ๓๔๑ ให้แก่ กทท. แต่อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้ออกสร้างท่าเทียบเรืออันเป็นที่ราชพัสดุ

การก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้งสี่แห่งมีการใช้ที่ชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการขุดและถมทะเล จึงมีประเด็นต้องพิจารณาด้วยว่าทะเล ที่ถูกถมมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล มีสาระโดยสรุปว่า คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปไม่ว่าจะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ตาม แม้พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยย่อมถือเป็นที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวด้วย เมื่อทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการประมง จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่ง

^๔ ข้อ ๒ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะกระทำไม่ได้แต่โดยขาย การแลกเปลี่ยน หรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการได้เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว

(๑) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำไม่ได้เฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศล หรือการสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือการโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้

^๕ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อน้ำและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๖ บันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗)

^๗ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลจึงรวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเล การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยผลการกีด หรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗^๙ หรือมาตรา ๑๑๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคนเป็นการชั่วคราวก็ดี ย่อมไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม และสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะยังคงอยู่จนกว่าจะมีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑)^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมาย

^๙ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการลงล้าที่พึงอนุญาตได้ ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๙ มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดินโคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

^{๑๐} มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

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

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อ

ที่ดิน และเมื่อทะเลที่ถูกถมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ (๒)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือทะเลที่ถูกถมเพื่อใช้ก่อสร้างท่าเทียบเรือจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือการก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้งสี่แห่ง ซึ่งใช้ที่ราชพัสดุ ที่ชายทะเล และทะเลที่ถูกถมนั้น แม้มีการขุดหรือถมในที่ราชพัสดุแล้วยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่ต่อไป โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่สำหรับที่ชายทะเลและทะเลที่ถูกถมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ที่ชายทะเลและทะเลที่ถูกถมจึงมิใช่ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

ประเด็นที่สอง ตามมาตรา ๘^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของค่ารายปี โดยหากเป็นกรณีการเช่าทรัพย์สิน ค่าเช่าทรัพย์สินถือเป็นค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควร และพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควร ให้เช่า

ได้มีพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^{๑๑} มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น นั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หรือหากเป็นกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือโดยประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยพิจารณาจากลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินได้รับประโยชน์ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด ดังนั้น ค่ารายปีจึงหมายความว่าถึงค่าเช่าของทรัพย์สินหรือเงินที่สมควรได้รับจากการเช่าทรัพย์สินในแต่ละปีนั่นเอง และโดยที่การคำนวณค่ารายปีเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่งตั้งขึ้น^{๑๓} พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาจำนวนเงินอันสมควรได้รับจากที่ดินและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นฐานในการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีพิจารณาแล้ว เห็นว่าการประเมินภาษีจากค่าเช่าแต่เพียงอย่างเดียวมีจำนวนน้อยเกินไปเมื่อ เทียบกับผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากการประกอบกิจการก็อาจนำเงินผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ประกอบการจ่ายให้เฉพาะส่วนที่ถือว่าเป็นค่าเช่ามารวมกับค่าเช่า พื้นที่เพื่อประเมินเป็นค่ารายปีสำหรับใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ได้^{๑๔}

กรณีตามข้อหาหรือปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลแหลมฉบังประเมินค่ารายปีโดยใช้ฐานการคำนวณจากผลประโยชน์ตอบแทนคงที่ ซึ่งเป็นค่าเช่าตามสัญญาก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้งสิ้นแห่งที่ผู้ประกอบการ เอกชนชำระให้แก่ กทท. จึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม การคำนวณค่ารายปีโดยนำผลประโยชน์ตอบแทนคงที่ในส่วน of ค่าเช่าที่เอกชนจ่าย ให้แก่ กทท. ต้องคำนึงด้วยว่าเป็นค่าใช้จ่ายจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินดังกล่าวอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งหากการประเมินภาษีของเทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินไปหรือ มีเหตุอันไม่สมควร กทท. ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอาจยื่นคำขอให้มีการพิจารณาการประเมินใหม่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ประเด็นที่สาม เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เว้นแต่กรณีที่ที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นของคนละเจ้าของ ให้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้เสียค่าภาษีดังกล่าวตามมาตรา ๔๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และใน

^{๑๓} มาตรา ๗ ทวิ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษี

^{๑๔} บันทึก เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๓๓/๒๕๔๐)

^{๑๕} มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใดๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน พนักงานเก็บภาษีจะแจ้งรายการประเมินไปยังผู้รับประเมิน เมื่อผู้รับประเมินได้รับแจ้งรายการประเมินภาษีแล้ว ผู้รับประเมินต้องชำระค่าภาษีต่อพนักงานเก็บภาษีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน^{๑๖} หากมิได้ชำระภายในกำหนด เงินค่าภาษีนับยอมถือเป็นภาษีค้างชำระตามมาตรา ๔๒^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และผู้รับประเมินต้องชำระเงินเพิ่มตามมาตรา ๔๓^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้รับประเมินไม่พอใจการประเมิน อาจยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งรายการประเมินตามมาตรา ๒๕^{๑๙} และมาตรา ๒๖^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ชี้ขาดตามมาตรา ๖^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ หากผู้รับ

^{๑๖} มาตรา ๓๘ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษีภายในสามสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตั้งอยู่ หรือสถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศล่วงหน้าไว้ ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การชำระภาษีจะชำระโดยการส่งธนาคัตติ ตัวแลกเงินของธนาคารหรือเช็คที่ธนาคารรับรองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังสถานที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยส่งจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือโดยการชำระผ่านธนาคาร หรือโดยวิธีอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

การชำระภาษีให้ถือว่าได้มีการชำระแล้วในวันที่พนักงานเก็บภาษีได้ลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงิน เว้นแต่การชำระภาษีตามวรรคสอง ให้ถือว่าวันส่งทางไปรษณีย์ วันชำระผ่านธนาคาร หรือวันชำระโดยวิธีอื่นตามที่กำหนดแล้วแต่กรณี เป็นวันชำระภาษี

^{๑๗} มาตรา ๔๒ ถ้าค่าภาษีมิได้ชำระภายในเวลาที่ได้กำหนดในหมวด ๒ ไซ้ ท่านว่าเงินค่าภาษีนับค้างชำระ

^{๑๘} มาตรา ๔๓ ถ้าเงินค่าภาษีค้างชำระ ท่านให้เพิ่มจำนวนขึ้นดังอัตราต่อไปนี้

(๑) ถ้าชำระไม่เกินหนึ่งเดือนนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ให้เพิ่มร้อยละสองครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๒) ถ้าเกินหนึ่งเดือนแต่ไม่เกินสองเดือน ให้เพิ่มร้อยละห้าแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๓) ถ้าเกินสองเดือนแต่ไม่เกินสามเดือน ให้เพิ่มร้อยละเจ็ดครึ่งแห่งค่าภาษีที่ค้าง

(๔) ถ้าเกินสามเดือนแต่ไม่เกินสี่เดือน ให้เพิ่มร้อยละสิบแห่งค่าภาษีที่ค้าง

^{๑๙} มาตรา ๒๕ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในการประเมินไซ้ ท่านว่าอาจยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลตามแต่จะได้อำนาจไว้ เพื่อขอให้พิจารณาการประเมินนั้นใหม่ โดยวิธีการดังจะได้อีกกล่าวต่อไป

^{๒๐} มาตรา ๒๖ คำร้องทุกๆ ฉบับ ให้เขียนในแบบพิมพ์ซึ่งกรมการอำเภอจ่าย เมื่อผู้รับประเมินลงนามแล้วให้ส่งต่อกรมการอำเภอในท้องที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ภายในเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความตามมาตรา ๒๔ นั้น เพื่อให้ส่งต่อไปยังอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาล แล้วแต่กรณี

^{๒๑} มาตรา ๖ ในกรณีที่มิมีกฎหมายบัญญัติให้ผู้รับประเมินยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ได้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ชี้ขาด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้

ประเมินยื่นคำร้องภายหลังระยะเวลาดังกล่าว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแจ้งความให้ผู้รับประเมินทราบว่ามีคดีขึ้นสู่ศาล เว้นแต่เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอ้างว่าเป็นเหตุหมดสิทธินั้น^{๒๒} ถ้ายื่นภายในระยะเวลาและผู้รับประเมินยังไม่พอใจคำชี้ขาดอาจนำคดีไปสู่ศาลเพื่อพิจารณาได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความให้ทราบคำชี้ขาด และในกรณีที่ผู้รับประเมินเป็นรัฐวิสาหกิจไม่พอใจในคำชี้ขาดการประเมินเนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินที่ประเมินไว้นั้นสูงเกินไป หน่วยงานดังกล่าวอาจนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาด โดยเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีได้ และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้เป็นที่สุด^{๒๓}

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กทท. ได้รับแจ้งการประเมินภาษีจากเทศบาลตำบลแหลมฉบังเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และต่อมา กทท. ได้ยื่นคำร้องขอให้เทศบาลตำบลแหลมฉบังพิจารณาการประเมินใหม่เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเกินกำหนดระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งรายการประเมิน และเทศบาลตำบลแหลมฉบังได้วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องขอพิจารณาการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของ กทท. แล้ว โดยเทศบาลตำบลแหลมฉบังได้แจ้งให้ กทท. ทราบเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ แล้วว่า กทท. หมดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาการประเมินใหม่ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กรณีตามข้อหารือ กทท. ย่อมหมดสิทธิที่จะยื่นคำขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ และเนื่องจากไม่มีคำชี้ขาด กทท. จึงไม่อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาลดหย่อนค่ารายปีได้ นอกจากนี้ กทท. มิได้ชำระค่าภาษีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน จึงถือเป็นค่าภาษีค้างชำระต้องชำระเงินเพิ่มตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

^{๒๒} มาตรา ๒๗ ถ้าคำร้องยื่นภายหลังเวลาซึ่งกำหนดไว้ในมาตราก่อน ท่านให้อธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลมีหนังสือแจ้งความให้ผู้รับประเมินทราบว่ามีคดีขึ้นสู่ศาล เว้นแต่เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอ้างว่าเป็นเหตุหมดสิทธินั้น

^{๒๓} มาตรา ๓๑ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในคำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาล จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่า การประเมินนั้นไม่ถูกต้อง แต่ต้องทำภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับแจ้งความให้ทราบคำชี้ขาด

ถ้าอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลชี้ขาดว่าผู้รับประเมินหมดสิทธิที่จะให้การประเมินของตนได้รับพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๒๗ ห้ามมิให้นำคดีขึ้นสู่ศาล เว้นแต่เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอ้างว่าเป็นเหตุหมดสิทธินั้น

ในกรณีที่ผู้รับประเมินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไม่พอใจในคำชี้ขาดตามวรรคหนึ่งเนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินซึ่งประเมินไว้นั้น มีจำนวนที่สูงเกินสมควร ให้รัฐวิสาหกิจนั้นนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาดตามมาตรา ๓๐ ในการนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร มติคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่องเสรีที่ ๒๓๔/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตให้สาขาของบริษัทต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต
และประกันวินาศภัยซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดิน

กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือที่ พณ ๐๕๐๓/๓๙๖๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยบริษัท อเมริกันอินเตอร์ เนชชั่นแนลแอสซัวรันส์ จำกัด ซึ่งเป็นสาขาของบริษัทประกันภัยต่างประเทศ ได้พบประกาศของกรมที่ดิน เรื่อง ตั้งบริษัทจำกัดขึ้นรับโอนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ บริษัท ฯ จึงมีหนังสือขอให้กรมการประกันภัยยืนยันว่า บริษัทฯสามารถซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินได้โดยชอบตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายเฉพาะและเป็นการยกเว้นบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมการประกันภัยจึงได้มีหนังสือเพื่อซักซ้อมความเข้าใจไปยังกรมที่ดินว่า ความในมาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่บทบัญญัติที่ยกเว้นให้การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทประกันชีวิตและ บริษัทประกันวินาศภัยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดินแต่เป็นบท บัญญัติที่กำหนดให้การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของบริษัท ซึ่งกรมที่ดินได้ให้ความเห็นตอบกรมการประกันภัยว่าพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมการประกันภัยจึงขอหารือว่า ความในมาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และนายทะเบียนประกันภัยสามารถอนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดิน โดยไม่ต้องพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการประกันภัย) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

(กรรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า ข้อหาหรือของกรรมการประกันภัยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. มาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

๒. นายทะเบียน ประกันภัยสามารถอนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยซื้อหรือ มีไว้ซึ่งที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๓๓ (๙)^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และมาตรา ๓๑ (๑๐)^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ซึ่งได้กำหนดหลักการไว้ว่า ห้ามมิให้บริษัท ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในบางกรณีที่จำเป็น ได้แก่ กรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทตามสมควร เพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และ

^๑ มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทตามสมควร

(ข) เพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๘

(ค) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับชำระหนี้หรือจากการบังคับจำนอง

การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตาม (ก) หรือ (ข) หรือการได้อสังหาริมทรัพย์มาจากการรับชำระหนี้ตาม (ค) ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียน ในการอนุญาตนายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

^๒ มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้บริษัทกระทำการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทตามสมควร

(ข) เพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๘

(ค) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับชำระหนี้หรือจากการบังคับจำนอง

การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตาม (ก) หรือ (ข) หรือการได้อสังหาริมทรัพย์มาจากการรับชำระหนี้ตาม (ค) ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียน ในการอนุญาตนายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

กรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัท ได้มาจากการรับชำระหนี้หรือจากการบังคับจำนอง ซึ่งการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียน โดยในการอนุญาตนั้นนายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ด้วยก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ สามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีใช้ที่ดิน ได้แก่ ทรัพย์ อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินและทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ซึ่งการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีใช้ที่ดินนั้น บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๓ (๙) และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตามลำดับ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินนั้นมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่ามาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็น บทบัญญัติเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่แตกต่างไปจากการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้หรือไม่

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ แล้วเห็นว่า นอกจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะกำหนดเงื่อนไขการซื้อหรือมีไว้ซึ่งที่ดินไว้ในมาตรา ๓๓ (๙) และมาตรา ๓๑ (๑๐) ตามลำดับแล้ว ในมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และมาตรา ๓๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ ก็ได้กำหนดให้มีการ

^๓ มาตรา ๓๔ บริษัทต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของบริษัทตามมาตรา ๓๓ (๙) ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทมีไว้เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท หรือเพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นตามมาตรา ๓๓ (๙) (ก) หรือ (ข) ถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้ว ให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่เลิกใช้

(๒) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับชำระหนี้ หรือจากการบังคับจำนองตามมาตรา ๓๓ (๙) (ค) ให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่ได้มา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้มีไว้เพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๓๓ (๙) (ก) หรือ (ข)

กำหนดระยะเวลาที่กำหนดตาม (๑) และ (๒) นายทะเบียนอาจขยายให้อีกได้ไม่เกินสามปี เมื่อบริษัทร้องขอก่อนสิ้นระยะเวลานั้นโดยมีเหตุผลอันสมควร ในการอนุญาตนายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้ปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

^๔ มาตรา ๓๓ บริษัทต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของบริษัทตามมาตรา ๓๑ (๑๐) ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทมีไว้เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท หรือเพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นตามมาตรา ๓๑ (๑๐) (ก) หรือ (ข) ถ้ามิได้ใช้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแล้ว ให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่เลิกใช้

จำหน่ายที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๓๓ (๙) และมาตรา ๓๑ (๑๐) ภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นการวางกลไกเพื่อควบคุมการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ซึ่งรวมถึงที่ดินเพื่อใช้บังคับกับบริษัทประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยฯ ไว้เป็นกรณีเฉพาะ อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ (๒)^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ (มาตรา ๒๗)^๖ และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นปัญหาที่หาเรื่องมานี้ ทั้งนี้ บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวก็มีปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินต่างๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (มาตรา ๑๒)^๗ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๒๐)^๘

(๒) อสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทได้มาจากการรับชำระหนี้ หรือจากการบังคับจำนองตามมาตรา ๓๑ (๑๐) (ค) ให้จำหน่ายภายในเก้าปีนับแต่วันที่ได้มา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้มีไว้เพื่อใช้ในการตามมาตรา ๓๑ (๑๐) (ก) หรือ (ข)

กำหนดระยะเวลาที่กำหนดตาม (๑) และ (๒) นายทะเบียนอาจขยายให้อีกได้ไม่เกินสามปี เมื่อบริษัทร้องขอก่อนสิ้นระยะเวลานั้นโดยมีเหตุผลอันสมควร ในการอนุญาตนายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ให้ปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

^๕ มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^๖ มาตรา ๒๗ ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการ ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตราประมวลกฎหมายที่ดินเลิกกิจการที่ได้รับการส่งเสริมหรือโอนกิจการนั้นให้แก่ผู้อื่น ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^๗ มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์กระทำการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ซื้อหรือมีไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการให้ความเห็นชอบนั้นจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

(ข) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้หรือจากการประกันการให้สินเชื่อหรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่ง ศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

^๘ มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้บริษัทเงินทุนกระทำการดังต่อไปนี้

โดยเหตุผลข้างต้นจึงเห็นว่า บริษัท ประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยที่เป็นคนต่างด้าวสามารถซื้อหรือมีไว้ ซึ่งที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราช บัญญัติประกันวินาศภัยฯ แล้วแต่กรณี

ประเด็นที่สอง นายทะเบียนประกันภัยสามารถอนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัย ซื้อหรือมีไว้ซึ่งที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๓ (๙)^๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้บริษัท มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นไปตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น นายทะเบียนประกันภัยจึงสามารถอนุญาตให้บริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยซื้อหรือมีไว้ซึ่งที่ดินได้ โดยไม่ต้องพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ มีลักษณะเป็นการจำกัดวัตถุประสงค์และปริมาณการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัย โดยห้ามบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัย (ซึ่งหมายความรวมถึงสาขาของบริษัทประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าวด้วย) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่บางกรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(ก) เป็น อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับเป็นที่พักหรือเพื่อสวัสดิสงเคราะห์ของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นตามที่ ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(ข) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนได้มาจากการชำระหนี้ การประกันการให้กู้ยืมเงิน หรือ การซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่รับจำนองไว้จากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้า พนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในสามปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกมาเป็นของบริษัทเงินทุนหรือภายในกำหนดเวลา กว่านั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ

(ค) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนประเภทกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะมีไว้เพื่อประกอบธุรกิจนั้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ในการอนุญาตตาม (ก) หรือ (ข) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

กฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ เช่นเพื่อใช้เป็นสถานประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทฯ ตามสมควร และต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริหารการเงินของบริษัทฯ มิให้บริษัทฯ นำเงินไปซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่ดินในจำนวนที่เกินสมควร เนื่องจากที่ดินมิใช่ทรัพย์สินประเภทคล่องตัวที่จะเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ทันทั่วทั้ง อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยและบริษัทฯ เมื่อเงินสดขาดมือและมีความจำเป็นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัย

ส่วนถ้อยคำที่มาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้ ก็ได้เขียนเป็นบทบัญญัติ“ให้สิทธิ” เหมือนที่มาตรา ๒๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ใช้ คือ “ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน...” การใช้ถ้อยคำของมาตรา ๓๓ (๙) กิติ หรือมาตรา ๓๑ (๑๐) กิติ เป็นการใช้เพื่อจำกัดสิทธิซึ่งบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยมีอยู่ และสิทธิของบริษัทประกันชีวิตหรือบริษัทประกันวินาศภัยในการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีอยู่เป็นประการใดก็ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน

โดยทั่วไปบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้จำกัดการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของนิติบุคคล ยกเว้นในกรณีของนิติบุคคลบางประเภทได้แก่ นิติบุคคลต่างด้าวตามมาตรา ๘๖^{๑๒} และนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามมาตรา ๘๗^{๑๓} ซึ่ง

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๒} มาตรา ๘๖ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๘๔ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทาง พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

^{๑๓} มาตรา ๘๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี

(๓) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(๔) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ดังนั้น การที่นิติบุคคลจะสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขใดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าเป็นนิติบุคคลต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวหรือไม่ หากเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวแล้วการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่มาตรา ๘๖ และมาตรา ๘๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดินและวิธีการเขียนก็ใช้ ถ้อยคำไปในทาง “จำกัดสิทธิ” ของนิติบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติที่ยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดินและมีใช้กฎหมายอื่นที่กำหนดให้นิติบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า มาตรา ๓๓ (๙) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดินแต่เป็นบทบัญญัติเพื่อควบคุมการซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทฯ และต้องใช้ควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนประกันภัยได้พิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิตหรือกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยแล้วเห็นว่า การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่กระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินของบริษัทฯ นายทะเบียนก็ย่อมอนุญาตให้บริษัทต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ส่วนบริษัทฯ จะสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หรือไม่และเพียงใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการพิจารณาจึงให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗) พิจารณา ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๒^{๑๔} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๑๔} ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) กระทรวงพาณิชย์ (กรมการประกันภัย) และธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว มีมติเห็นด้วยกับความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทบทวนข้อหาหรือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติ
วิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏได้มีหนังสือที่ ศธ ๑๕๐๑.๔/๑๐๑๐๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ซึ่งได้วินิจฉัยปัญหาข้อหาหรือกระทงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) และการดำเนินการสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) และสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะ แต่เนื่องจากใช้ในกิจการที่มีลักษณะเป็นการประกอบการค้าด้วย จึงไม่ใช่อาคารที่ใช้เฉพาะในการศึกษา ดังนั้น อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) จึงไม่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ส่วนสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ไม่เป็นที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม จึงมิใช่ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘^๑

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการในศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) และสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ซึ่งเป็นสถานฝึกภาคปฏิบัติของนักศึกษาภาควิชาการท่องเที่ยวยและการโรงแรมและโปรแกรมวิทยาศาสตร์การกีฬาตามหลักสูตรวิชากอล์ฟ ตามลำดับดังนี้

๑. อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นอาคารเรียนและอาคารฝึกภาคปฏิบัติของนักศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม รวมทั้งใช้เป็นที่พักผ่อนและจำหน่ายผลงานของนักศึกษา ตลอดจนเป็นสถานที่สำหรับจัดให้บริการ

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๙/๒๕๔๕)

ด้านวิชาการและด้านอื่นๆ ด้วย โดยที่ตามแบบแปลนของอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการ ท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) ได้ออกแบบให้พื้นที่ของอาคารสามารถใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง สรุปได้ดังนี้

ชั้นที่ ๑ เป็นสหกรณ์ร้านค้า ห้องอาหาร บาร์ และร้านเบเกอรี่

ชั้นที่ ๒ เป็นห้องเรียนรวม ศูนย์จำหน่ายหนังสือและตำรา และสำนักงานของ สาขาวิชาการต่างๆ ห้องแสดงและจำหน่ายผลงานผลิตภัณฑ์ของนักศึกษา และห้องพักอาจารย์

ชั้นที่ ๓ เป็นห้องเรียนรวมขนาดใหญ่ จำนวน ๒ ห้อง และห้องพักอาจารย์

ชั้นที่ ๔ และชั้นที่ ๕ เป็นห้องพักรวมสำหรับบุคคลผู้เข้าสัมมนาหรือประชุม จำนวน ๒๐ ห้อง โดยจำลองรูปแบบเหมือนห้องพักโรงแรม เพื่อใช้สำหรับฝึกภาคปฏิบัติของ นักศึกษาสาขาวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม ส่วนค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ มาพักนั้น สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเก็บไว้สำหรับเป็นค่าบำรุงอาคาร ค่าสาธารณูปโภค ค่า บำรุงวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยอื่นๆ ในอาคาร

ชั้นที่ ๖ เป็นห้องเก็บของ ห้องซักผ้า และที่ตั้งถังเก็บน้ำเพื่อใช้ในอาคาร

เมื่อพิจารณารายละเอียดของพื้นที่ใช้สอยของอาคารในแต่ละชั้นแล้ว จะเห็นได้ ว่า อาคารดังกล่าวสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการเรียนการสอนและ การฝึกงาน ภาคปฏิบัติของนักศึกษา มิใช่เพื่อประกอบเป็นธุรกิจโรงแรมหรือธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรแต่อย่างใด และอาคารก็ไม่มีลักษณะเป็นโรงแรมแต่อย่างใด แต่เป็นอาคารที่ใช้สำหรับการเรียนการสอน เท่านั้น จึงเห็นว่า การดำเนินกิจการอาคารอเนกประสงค์ดังกล่าว ไม่เป็นการดำเนินการที่จะเข้า ลักษณะเป็นธุรกิจโรงแรมตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่อย่างใด และการที่สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีนำอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรมเปิดบริการให้เอกชนเช่าพักนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกภาคปฏิบัติของนักศึกษา ภาควิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม คณะวิทยาการจัดการ อันเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนตามภารกิจของสถาบันราชภัฏ จึงถือได้ว่าเป็นกิจการของรัฐและบริการสาธารณะ และน่าจะ เข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งกำหนดยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ถ้ากิจการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ในราชการ การกุศล การศึกษา หรือ เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นสมควร

๒. สนามฝึกภาคปฏิบัติวิชาของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ ๗ ผู้ทรงริเริ่มและบุกเบิกกีฬากอล์ฟเป็นพระองค์แรกในจังหวัดจันทบุรี

(๒) เพื่อเป็นสถานฝึกภาคปฏิบัติกีฬากอล์ฟของนักศึกษาตามหลักสูตร วิทยาศาสตร์การกีฬาของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี

(๓) เพื่อเป็นการส่งเสริมกีฬากอล์ฟของจังหวัดจันทบุรี

สร้างอื่นใดตั้งอยู่ โดยสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีได้ใช้สนามกอล์ฟเป็นสนามฝึกภาคปฏิบัติของนักศึกษา สำหรับวิชากอล์ฟในหลักสูตรวิทยาศาสตรบัณฑิตอีกทั้งยังเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้บริการเพื่อเล่นกอล์ฟ โดยเสียค่าบริการและค่าธรรมเนียมในอัตราที่ถูกกว่าสนามกอล์ฟของเอกชน ทั้งนี้ ได้ติดป้ายบริเวณทางเข้าของอาคารและสนามกอล์ฟแสดงไว้ด้วยว่า “อาคารริมกรีน บริการห้องพัก อาหาร เครื่องดื่ม” และ “สนามกอล์ฟรำไพพรรณี”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า การที่บัพัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้ทรัพย์สินอันได้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตาม “ค่ารายปี” ซึ่ง หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งๆ ย่อมแสดงให้เห็นว่า การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น ยึดหลักจากการใช้หาประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยต้องพิจารณาการใช้ทรัพย์สินตามความเป็นจริงในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ ดังนั้น การใช้ทรัพย์สินทำประโยชน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนย่อมมีผลให้ทรัพย์สิน นั้นอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกรณีที่ทรัพย์สินจะไม่ต้องเสียภาษีนี้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นทรัพย์สินที่ได้ รับการยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ

^๒ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เข้า ให้ถือว่าค่าเช่นนั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่นนั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเข้าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบัพัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

ดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบบัญญัติมาตรา ๙ นี้ มีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นภาษีให้แก่ทรัพย์สินที่มีได้ใช้ประโยชน์ทางการค้าหากำไรเท่านั้น ส่วนกรณีที่โรงเรียนจะเป็นสถานบริการหรือโรงแรมตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ หรือไม่ มิได้เป็นข้อเท็จจริงสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาในการได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน

ตามข้อหาหรือนี้ มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ อันจะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรียนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อาคารดังกล่าวสร้างขึ้นจากงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นอกจากการใช้อาคารเป็นสถานที่เรียนและฝึกภาคปฏิบัติในวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรมแล้ว ยังใช้ประโยชน์จากอาคารบางส่วนด้วยการเปิดให้บริการห้องพักแก่บุคคลทั่วไป โดยเรียกเก็บค่าห้องพัก ค่าบริการและค่าธรรมเนียมในการใช้บริการต่างๆ มิได้จำกัดแต่เฉพาะอาจารย์ นักศึกษา หรือบุคลากรในสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี แม้ว่าจะเป็นอัตราที่ถูกกว่าสถานบริการของเอกชนก็ตาม อีกทั้งยังให้เอกชนเช่าพื้นที่ในอาคารเพื่อประกอบกิจการห้องอาหาร บาร์ และห้องเบเกอรี่ด้วย การดำเนินการในส่วนนี้จึงเป็นการประกอบกิจการเชิงธุรกิจและมีได้ดำเนินการเฉพาะเรื่องการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของสถาบันราชภัฏตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู ประกอบกับรายได้จากการประกอบกิจการในอาคารไม่ต้องนำส่งเป็นเงินบำรุงการศึกษา สามารถนำไปใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐^๖ ของระเบียบ

(๖) โรง เรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิ ได้ใช้เป็น ที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อ หารายได้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๗ ให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มี วัตถุประสงค์ให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู

ให้สถาบันเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวง

^๖ ข้อ ๑๐ การจ่ายเงินประเภทนี้ ให้จ่ายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสม

๑๐.๑ รายจ่ายทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ทำให้เกิดรายได้ดังนี้

๑๐.๒ รายจ่ายในการรับรองทางราชการของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี

สภาประจำสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ว่าด้วยการรับจ่ายรายได้ในการจัดบริการที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ โดยอาจนำเงินส่วนหนึ่งไปจัดสรรเป็นค่าตอบแทนแก่พนักงานตามข้อ ๖^๗ หรือเป็นค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา ค่าสมนาคุณและค่าเบี้ยประชุมแก่คณะกรรมการดำเนินงานในกิจการให้บริการดังกล่าวตามข้อ ๑๑^๘ ของระเบียบดังกล่าวก็ได้ การใช้ประโยชน์จากอาคารบางส่วนในลักษณะเช่นนี้ ย่อมเป็นการใช้ทรัพย์สินในกิจการทางธุรกิจการค้าด้วย ดังนั้น อาคารดังกล่าวจึงไม่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะตามมาตรา ๙ (๒) อันจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรณีมีประเด็นจะต้องพิจารณาอีกว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรมเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะเพื่อการศึกษา อันจะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการคือ ต้องกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคลและต้องใช้เฉพาะเพื่อการศึกษา แต่เมื่อในเรื่องนี้ ได้มีการเปิดให้บริการห้องพัก ห้องประชุม และห้องจัดเลี้ยงแก่บุคคลทั่วไป และให้เอกชนเช่าพื้นที่ภายในอาคาร นอกจากนี้ ยังมีการติดตั้งป้ายโฆษณาบริเวณทางเข้าอาคารและสนามกอล์ฟเพื่อให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้บริการ จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการเช่นนี้มีลักษณะของการประกอบธุรกิจการค้า กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการใช้อาคารเฉพาะเพื่อการศึกษา อาคารดังกล่าวจึงไม่เป็นทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓)

ดังนั้น อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม จึงเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องเสียภาษีจาก “ค่ารายปี”

๑๐.๓ รายจ่ายอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อกิจการตามระเบียบนี้หรือเป็นประโยชน์ต่อกิจการทางราชการและบุคลากรของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี โดยทั่วไป ให้จ่ายเงินตามระเบียบนี้ได้ ตามที่อธิการบดีพิจารณาเห็นสมควร

^๗ ข้อ ๖ ให้สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเป็นผู้กำหนดอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการ การจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่และอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่อธิการบดีกำหนด โดยทำเป็นประกาศของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี

^๘ ข้อ ๑๑ คณะกรรมการดำเนินงานอาจได้รับค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา ค่าสมนาคุณ และค่าเบี้ยประชุมจากเงินรายได้ในการจัดบริการที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ตามอัตราที่สถาบันราชภัฏรำไพพรรณีกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินวงเงินรายได้ที่ได้รับจากกิจการหรือการกิจนั้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ของทรัพย์สิน ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

ส่วนกรณีสนามกอล์ฟนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นที่ดินที่ตั้งแยกต่างหากจากอาคาร มิได้เป็นบริเวณที่ใช้ร่วมกับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติการวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม จึงไม่เป็นบริเวณซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันจะต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า เป็นที่ดินที่จะอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า แม้ว่าสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี จะเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรวิชาอล์ฟ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมวิทยาศาสตรการศึกษาก็ตาม แต่ได้เปิดให้บริการเล่นกอล์ฟแก่บุคคลภายนอกเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะอาจารย์ นักศึกษา หรือบุคลากรในสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี โดยผู้ใช้บริการต้องเสียค่าบริการและค่าธรรมเนียม โดยเสียในอัตราที่สูงกว่าสนามกอล์ฟของเอกชน ดังนั้น สนามกอล์ฟดังกล่าวจึงไม่เป็นที่ดินที่จะได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘^{๑๐} (๒) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

^{๑๐} มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

(๓) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

(๔) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษาหรือการกุศลสาธารณะ

(๕) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้หาผลประโยชน์

(๖) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน

(๗) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้าหรือการทำเรือของรัฐหรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

(๘) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว

(๙) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น

(๑๐) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง

(๑๑) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(๑๒) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิมว่า อาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและการโรงแรม (อาคารอเนกประสงค์) ของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และสนามฝึกภาคปฏิบัติวิชากอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี (สนามกอล์ฟ) อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตด้วยว่า หากอาคารและสนามกอล์ฟตามข้อหาข้อนี้เป็น “ที่ราชพัสดุ” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แล้ว กระทรวงการคลังควรจะต้องพิจารณาทำความเข้าใจความตกลงกับสถาบันราชภัฏรำไพพรรณีเกี่ยวกับการเสียภาษีต่อไปด้วย

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖

^{๑๑} มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

เรื่องเสรีจที่ ๓๐๗/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หารือกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง
หลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์
เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๔๒/๓๖๒๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์ได้แจ้งให้ กปภ. ทราบว่ากระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ และตามบทเฉพาะกาลของกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๓๙ ได้กำหนดให้ “ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็ให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง” จึงขอให้ กปภ. แจ้งทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๓๙ กับกรมธนารักษ์ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ (ภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) มิฉะนั้นสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ กปภ. ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะสิ้นสุดลง

กปภ. ได้พิจารณาบทเฉพาะกาลของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวตามข้อ ๓๙ แล้ว เห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าว อาจขัดต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป” เนื่องจากสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุที่ กปภ. จะต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ตามข้อ ๓๙ นั้น เป็นสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุที่ กปภ. ได้รับโอนมาจากกรมโยธาธิการและกรมอนามัย ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการตราขึ้นและมีผลใช้บังคับภายหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในราชการขออนุญาตใช้ที่ราชพัสดุกับกรมธนารักษ์ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว กระทรวง

ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ประโยชน์ ดูแล บำรุงรักษา รวมทั้งสงวนที่ราชพัสดุตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการและกรมอนามัยที่ได้มาตามกฎกระทรวงดังกล่าว ตกไปเป็นของ กปภ. เพื่อให้ กปภ. ได้ใช้ประโยชน์ในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ต่อเนื่องจากการอนามัยและกรมโยธาธิการได้เคยดำเนินการอยู่ก่อนการจัดตั้ง กปภ. โดยให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของ กปภ. ที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ ที่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้เป็นการทั่วไป ให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุถือปฏิบัติ ดังนั้น กปภ. จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสมือนหนึ่งเป็นกรมที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะออกกฎกระทรวงที่มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ใหม่ให้ กปภ. ถือปฏิบัติเป็นการเฉพาะที่ผิดแผกแตกต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่ อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิในที่ราชพัสดุให้ กปภ. ถือปฏิบัติเป็นพิเศษ แยกต่างหากจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขทั่วไปที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ที่ราชพัสดุถือปฏิบัติ และเมื่อปรากฏว่ายังไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพื่อให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าว จึงต้องถือว่าบทเฉพาะกาลตามข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษให้ กปภ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และปกครองดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุโดยชอบอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยได้รับยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุ ต้องแจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับและหาก กปภ. ไม่ได้แจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของ กปภ. ที่มีอยู่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ เป็นอันสิ้นสุดลง กฎกระทรวงดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่เกินกว่าอำนาจของรัฐมนตรีที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทและขัดต่อพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่า กปภ. จึงขอหารือว่าความเห็นของ กปภ. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว เห็นว่า ข้อหารื้อของ กปภ. มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็นคือ

๑. การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้น้ำ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อ ๓๙ ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งปกครองดูแลหรือใช้น้ำประโยชน์ในที่ราชพัสดุ โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับโดยได้รับยกเว้นค่าตอบแทน ถือปฏิบัติแตกต่างจากหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อ ๓๙ ที่กำหนดไว้สำหรับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

๒. การที่บทเฉพาะกาลข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้น้ำ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมิได้มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นภายในเวลาที่กำหนด จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการดังกล่าว มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุนั้นบัญญัติให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้น้ำ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดนั้นให้ตราเป็นกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจาก “กฎกระทรวง” ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติโดยมีความมุ่งหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้น้ำ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่

^๑ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดินผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้น้ำ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

ราชพัสดุ เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารเห็นสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็สามารถดำเนินการได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงฯ โดยกำหนดบทเฉพาะกาลข้อ ๓๙^๒ ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้ว ก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับและได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุ ก็ให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุลสิ้นสุดลงนั้น แม้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ของผู้ใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๓๘^๓ ที่เป็นส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

สำหรับประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๕๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้สิทธิตามมาตรา ๔๙^๕ และมาตรา ๕๐^๖

^๒ ข้อ ๓๙ ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง

เมื่อได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวโดยไม่ ต้องเสียค่าตอบแทนต่อไปได้ตามความจำเป็นและสมควร และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจนั้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

^๓ ข้อ ๓๘ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ แต่ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

^๔ มาตรา ๕๑ สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป

^๕ มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ.ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๖ มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขและ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

หมายความว่ารวมถึง สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรม
อนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีนั้น ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ กปภ. ซึ่งเป็น
รัฐวิสาหกิจ ได้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต่อไปตามภารกิจที่ได้รับโอนมาตามกฎหมาย โดย
ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่ กปภ. ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้ และ
จัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยอิสระแต่อย่างใด กปภ. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตาม
กฎหมาย จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่
ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับ
หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดตามข้อ ๓๙^๗ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่ง
กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดย ขอบอยู่แล้วก่อนหรือ
ในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับและได้รับยกเว้นค่าตอบแทน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการ
ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้
ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำสิทธิการใช้ที่
ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลงนั้น ได้กำหนดขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีนโยบายที่จะควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่
เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งได้จัดไว้เพื่อประโยชน์ในทาง
ราชการ ให้มีการใช้ตามความจำเป็นและสมควร ดังนั้น กปภ. จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตาม
ข้อ ๓๙ ด้วย การแจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ภายใน
ระยะเวลาที่กำหนดและแสดงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น เพื่อกรม
ธนารักษ์จะได้พิจารณาต่อไป จึงไม่ถือว่าบทเฉพาะกาลข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวขัดหรือ
แย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ แต่อย่างใด

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับสันเขื่อนรัชชประภา

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๓๐๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ขอหารือเกี่ยวกับการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกรณีพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนต่างๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕ จะรวมถึงพื้นที่บนสันเขื่อนด้วยหรือไม่ โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีความเห็นว่า พื้นที่บนสันเขื่อนรัชชประภาซึ่งเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามประกาศกระทรวง มหาดไทยดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะเป็นพื้นที่ เฉพาะที่เป็นอ่างเก็บน้ำของเขื่อนเท่านั้น มิได้รวมถึงพื้นที่บนสันเขื่อนด้วย

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นหลายแนว ดังนี้

๑. เขื่อน ไม่เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนต่างๆ จะมีเขื่อนและพื้นที่บนสันเขื่อนเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่อ่างเก็บน้ำโดยไม่อาจแยกออกจากกันได้เขื่อนจึงเป็นส่วนหนึ่งของอ่างเก็บน้ำที่จะได้รับยกเว้น ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

๒. เขื่อน เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เข้าข่ายเสียภาษีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยพิจารณาเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยความหมายของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีในกรณีเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงและสายส่งไฟฟ้าไว้ว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้ หรือต้องใช้เป็นที่พักอาศัยได้ หรือต้องใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ และก่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของด้วย

๓. เขื่อน ไม่เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง แต่เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง (โรงผลิตไฟฟ้า) ที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งกำหนดให้ “ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ตามความหมายแห่งมาตรานี้หมายความว่า “ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ”

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า พื้นที่บนสันเขื่อนดังกล่าวจะจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพัง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงในการพิจารณาว่า เขื่อนรัชชประภาเป็นทรัพย์สินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลิต จัดให้ได้มาหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าตามมาตรา ๖^๑ ประกอบกับมาตรา ๙ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และ กฟผ. เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของเขื่อนรัชชประภาโดยตลอด โดยในปีภาษี ๒๕๔๕ เมื่อ กฟผ. ได้รับแจ้งรายการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับเขื่อนรัชชประภาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพัง จังหวัดสุราษฎร์ธานี และได้ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าวไปแล้ว กฟผ. ได้พบว่า

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณูเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(๒ ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(๓) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนท์ หรือโดยอาศัยลิกไนท์ หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

^๒ มาตรา ๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำ หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานไถไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้นๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

ฯลฯ

ฯลฯ

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพัง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้นำพื้นที่บนสันเขื่อนรัชชประภามารวมคำนวณเพื่อหาค่ารายปีในการคิดภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย กฟผ. จึงได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อขอคืนเงินค่าภาษีในส่วนดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า สันเขื่อนรัชชประภาเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่อ่างเก็บน้ำที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น พื้นที่บนสันเขื่อนรัชชประภาจึงไม่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

โดยที่มาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้รับการประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมาตรา ๔๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น เว้นแต่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กำหนดให้ได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าว ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือจึงต้องพิจารณาเสียก่อนว่า เขื่อนรัชชประภาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินอยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่

ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ประกอบกับมาตรา ๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษี

^๓ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น นั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปี หนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้น ท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ในกรณีเช่นนั้นถ้าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ไม่เสียภาษี ท่านว่าการขายทรัพย์สินทอดตลาดของผู้นั้นตามมาตรา ๔๔ ให้รวมขายสิทธิใด ๆ ในที่ดินอันเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ยังคงมีอยู่นั้นด้วย

^๕ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

โรงเรียนและที่ดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น ได้แก่ โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของ โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีไว้ว่า “...โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระ ภาษีนั้นต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้ เช่น บ้านอยู่อาศัย หรือต้องใช้เป็นที่ไว้สินค้าได้ เช่น อาคารเก็บสินค้าหรือถังน้ำมันที่ก่อสร้างติดกับที่ดิน หรือต้องใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ เช่น โรงไฟฟ้า โรงงานต่างๆ หรือเข้าใช้ได้ เช่น ที่จอดรถหรืออาคารจอดรถ และได้ก่อให้เกิด ประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วย...”^๗ เชื้อนเป็นสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นเพื่อ ขวางกั้นลำน้ำหรือกักเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำไม่ให้ไหลลงสู่พื้นที่ต่ำกว่าหรือให้ไหลตามปริมาณที่ ต้องการ โดยผ่านทางประตูน้ำ ทางท่อระบายน้ำหรือช่องทางอื่นที่ต้องการ เพื่อประโยชน์ในการ ชลประทาน การผลิตกระแสไฟฟ้าหรือประโยชน์ด้านอื่นๆ และอาจปลูกสร้างเป็นกำแพง คอนกรีตหรือคันดินตามความเหมาะสมกับสภาพทาง ภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ สำหรับเขื่อน ราชชปะภานั้นนอกจากเป็นสิ่งปลูกสร้างโดยข้อเท็จจริงแล้ว ยังมีลักษณะใช้ประกอบ อุตสาหกรรมเป็น โรงผลิตไฟฟ้า เข้าใช้ได้และก่อให้เกิดประโยชน์รายได้แก่ กฟผ. โดย การ จำหน่ายกระแสไฟฟ้า ดังนั้น เชื้อนราชชปะภาก็เป็นโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ อัน เป็นทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและ ที่ดินฯ

สำหรับกรณีของพื้นที่อ่างเก็บน้ำของเชื้อนราชชปะภานั้น เห็นว่า อ่างเก็บน้ำ เป็นพื้นที่หลังเขื่อนที่อาจมีน้ำอยู่ก่อนแล้วหรืออาจเกิดขึ้น จากการปล่อยน้ำให้ไหลมาขังไว้ โดย มีภูเขา เขา หรือเนินเขาที่มีอยู่ตามธรรมชาติเป็นผนังกั้นน้ำเพื่อไม่ให้น้ำไหลไปทางอื่น นอกจาก ไหลออกทางเขื่อนกั้นน้ำเท่านั้น ดังนั้น ภูเขา เขา หรือเนินเขาที่เป็นผนังกั้นน้ำดังกล่าวจึงไม่ใช่ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ แต่เป็นพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างตามความ หมายแห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินฯ แต่เนื่องจากบริเวณรับน้ำในอ่างเก็บน้ำมี

(๑) โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง นั้น ๆ

(๒) ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ

ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” ตามความหมายแห่งมาตรานี้ หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไป ด้วยกันกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ บันทึก เรื่อง ภาษีโรงเรียนและที่ดินของเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๓๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๘๖๗/๒๕๓๕) และบันทึก เรื่อง การเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินของทางหลวง สัมปทาน ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๐)

พื้นที่จำนวนมาก หากนำมาคำนวณเป็นภาษีแล้วย่อมเป็นการเกินควรแก่ กฟผ. ซึ่งมีเชื้อนอยู่ในความปกครองดูแลหลายแห่ง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับพื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนต่างๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ประเด็น ที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ สันเขื่อนรัชชประภาเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ อันอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดินฯ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า สันเขื่อนเป็นพื้นที่ด้านบนของเขื่อนที่อาจมีการสร้างเป็นถนนเพื่อประโยชน์ในการสัญจรและเพื่อการบำรุงดูแลรักษาเขื่อน สันเขื่อนจึงย่อมเป็นส่วนหนึ่งของเขื่อน เมื่อเขื่อนรัชชประภาเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว สันเขื่อนรัชชประภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเขื่อนรัชชประภาจึงไม่อาจแยกเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินต่างหากจากเขื่อนรัชชประภาได้ โดยหลักเกณฑ์การประเมินภาษีนี้นั้นต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดไว้

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๖

เรื่องเสรีจที่ ๔๑๕/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๓/๖๖๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นเว้นแต่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน และจะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไป ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์เพื่อประกอบกิจการโรงงานมาก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวง ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับตั้งโรงงาน ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพื่อประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ และขอรับใบอนุญาตในประเภทหรือชนิดของโรงงานประเภทอื่น ในที่ดินนั้นได้ แต่ถ้ามมีการเปลี่ยนมือการถือประโยชน์ที่ดินให้บุคคลอื่นไปแล้ว สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานย่อมสิ้นสุดลง ผู้รับโอนหรือผู้เช่าที่ดินนั้นสืบต่อมาไม่อาจสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานได้ แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นว่าผู้ประกอบการไม่อาจเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการโรงงานให้ต่างประเภทกับที่ได้รับอนุญาตเดิมได้ และการประกอบกิจการจะต้องต่อเนื่องตลอดมาโดยไม่มีการขาดช่วงด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลกระทบต่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานเป็นอย่างมาก จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ต่อมาหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแห่งนั้นเลิกประกอบกิจการโรงงานและได้โอนที่ดินให้บุคคลอื่นหรือให้เช่าที่ดิน ผู้รับโอนหรือผู้เช่าที่ดินจะสามารถสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประกอบกิจการโรงงานได้หรือไม่

๒. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีการออกกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ได้ขาดต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและเลิกประกอบกิจการมาระยะหนึ่งแล้ว หากต่อมาประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานเดิมอีกเช่นนี้จะถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาก่อนหรือไม่

๓. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีการออกกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เมื่อออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแห่งนั้นประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานประเภทอื่นจากที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม จะถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวข้างต้นโดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ตามข้อหาข้อหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์^๑ ที่จะสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย โดยให้อำนาจในการจัดทำผังเมืองและออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ได้บังคับใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสม^๒ และในเขตใดที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว มาตรา ๒๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดใช้

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวางแผน จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและ บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้น ใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ ดียิ่งขึ้นซึ่งสอดคล้องกับ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศสิ่งงดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาหลายสิบปี ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่

^๓ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง รวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการ ขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่

ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือข้อกำหนดของผังเมืองรวม อย่างไรก็ตาม ใดที่การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม มาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ จึงกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปหลังจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ดังกล่าวจึงต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันและความต่อเนื่องในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

สำหรับข้อหาข้อหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมได้เลิกประกอบกิจการไปก่อน ย่อมถือได้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามวัตถุประสงค์นั้นอีกต่อไป หากต่อมาได้โอนที่ดินหรือให้เช่าที่ดินนั้นให้แก่บุคคลอื่น แม้ผู้รับโอนหรือผู้เช่าที่ดินนั้นจะประกอบกิจการโรงงานประเภทเดิมก็ตาม ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจการต่อ เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ เนื่องจากผู้รับโอนที่ดินหรือผู้เช่าที่ดินดังกล่าวไม่อาจสืบสิทธิที่จะประกอบกิจการและใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมได้เคยดำเนินการไว้ แต่จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจการโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

ตามข้อหาข้อที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นในการตีความคำว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ว่า หากเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้อง ได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ตามความเป็นจริงได้ เนื่องจากจะต้อง

เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อน ราคายูที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริง และความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๖๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๑/๒๕๓๖)

พิจารณาจากขั้นตอนตามกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติ
โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องยื่นคำขอต่ออายุ
ใบอนุญาตก่อน วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และหากผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไม่อาจยื่นได้ทัน
กำหนดเวลาและประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขอภายในหกสิบวัน
นับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยให้ถือว่าได้ยื่นขอต่ออายุภายในระยะเวลาที่กำหนดและ
เสียค่าปรับร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาต แต่ถ้าพ้นกำหนดหกสิบวันแล้วให้
ดำเนินการเสมือนขออนุญาตใหม่ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการ
ขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ชัดเจน เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งประกอบกิจการมิได้ต่อ
ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ย่อมถือว่าเจ้าของหรือผู้
ครอบครองที่ดินนั้นไม่ประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวอีกต่อไปและต่อมาหากประสงค์จะ
ประกอบกิจการดังกล่าวอีก ผู้ประกอบการนั้นจะต้องดำเนินการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบ
กิจการใหม่ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

สำหรับกรณีข้อหาข้อที่สองนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า หาก
เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ประกอบกิจการโรงงานมาก่อนมีกฎกระทรวงให้ ใช้บังคับผัง
เมืองรวม โดยขาดต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและเลิกประกอบกิจการมาระยะหนึ่ง
แล้ว ย่อมถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นไม่ประสงค์จะประกอบกิจการโรงงาน ตาม
มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน
เดิมนั้นประสงค์จะประกอบกิจการประเภท เดิมอีกก็ไม่อาจอ้างการสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ได้เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ตามมาตรา ๒๗ วรรคสองดังกล่าว จะต้องเป็นการประกอบกิจการต่อเนื่องมาโดยตลอดก่อน
กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีผลใช้บังคับ และจะประกอบกิจการเช่นนั้นต่อไป

ตามข้อหาข้อที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า จะต้องพิจารณา
ข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปว่า ประเภทกิจการที่จะขอเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นกิจการต้องห้ามตาม
ข้อกำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ ในกรณีเป็นกิจการที่ต้องห้ามตาม
ข้อกำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้

^๖ มาตรา ๑๕ การขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้น
อายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอยังอยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่
อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไม่ทันกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้าประสงค์จะประกอบ
กิจการโรงงานต่อไปและได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายใน กำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้น
อายุแล้ว ให้ถือว่าได้ยื่นคำขอต่ออายุภายในระยะเวลาที่กำหนดและการประกอบกิจการโรงงาน ในระหว่างนั้น
ให้ถือเสมือนว่าเป็นการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาต แต่เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่อใบอนุญาต ผู้นั้นจะต้องเสีย
ค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาต หากพ้นกำหนดหกสิบวันต้องดำเนินการ
เสมือนขออนุญาตใหม่

ประโยชน์ที่ดินมาก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมย่อมไม่อาจอ้างสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีผลใช้บังคับได้ เนื่องจากมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ มุ่งคุ้มครองเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปโดยการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะต้องเป็นการประกอบกิจการในประเภทเดียวกับที่เคยดำเนินการมาก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ประกอบกิจการโรงงานก่อนกฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงประเภทกิจการให้ต่างไปจากที่เคยประกอบกิจการก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมได้ มิฉะนั้นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๙๓๒๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือขอกฎหมายและแนวทางในการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)^๑ ได้ตอบข้อหารือของ ส.ป.ก. ว่ามีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ซึ่งเคยให้ความเห็นในการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)^๒ เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้นั้น จะต้องปรากฏว่าราษฎรรายนั้นได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตีร่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)^๓ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าเพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจนหาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากัน

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๙๖ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕)

^๒ บันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๘ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕)

^๓ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้ ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๒๒๓/๒๕๔๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากันเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณากันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการแล้ว ส.ป.ก. ก็ควรดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่มีแผนและไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และให้หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการต่อไป

ส.ป.ก. ได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปฏิบัติตามมติคณะกรรมการกันเขตฯ ที่ให้ปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ ๕ จังหวัด ให้เหลือเฉพาะเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยเป็นโครงการนำร่อง แต่ได้เกิดข้อพิจารณาในการจัดทำแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ

๑) กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ๑ ฉบับ ครอบคลุมท้องที่เพียง ๑ อำเภอ การปรับปรุงแนวเขตปฏิรูปที่ดิน จะดำเนินการโดยการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาทั้งฉบับ และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ ส่วนแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น จะจัดทำเป็นฉบับเดียว ซึ่ง ส.ป.ก. เห็นว่าการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ และ ส.ป.ก. ได้เคยดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว

๒) กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมหลายอำเภอ โดยมีเขตดำเนินการบางพื้นที่อยู่ต่อเนื่องกัน แต่บางพื้นที่อยู่ห่างกัน หากระบุพื้นที่เขตดำเนินการทั้งหมดในแผนที่ฉบับเดียวกันจะทำให้แผนที่มีความซับซ้อนมาก และการที่จะนำแผนที่ที่มีจำนวนระวางแผนที่หลายๆ ระวางมาต่อกันและทำเป็นฉบับเดียวจะมีผลกระทบต่อการลงขอบเขตปฏิรูปที่ดินคลาดเคลื่อนอาจไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก. บางพื้นที่ได้ ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า ในกรณีเช่นนี้ ส.ป.ก. จะมีแนวทางดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้อย่างไร

(๑) ปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดมาตราส่วนเล็กลง แต่อาจมีผลกระทบกับพื้นที่เขตดำเนินการที่มีขนาดเนื้อที่เล็กน้อย ซึ่งทำให้ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งพื้นที่ลงในแผนที่ได้

(๒) แยกแผนที่ออกเป็นหลายฉบับ

(๓) กำหนดร่างพระราชกฤษฎีกาฯ แยกเป็นรายฉบับ ฉบับละ ๑ อำเภอ หรือถ้ามีพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างอำเภอจะกำหนดเป็นรายฉบับ ฉบับละ ๒ อำเภอ ซึ่งอาจมีผลกระทบกับข้อกฎหมายว่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกยกเลิกมีเพียงฉบับเดียว แต่ตราพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เป็นหลายฉบับ ได้หรือไม่

(๔) ในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าแผนที่มีความคลาดเคลื่อนจากการต่อ
ระวางแผนที่ทำให้ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการของ ส.ป.ก.บางส่วนและรวมถึงที่ดินของ
เอกชนที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ ที่ดินภูมิตาน ที่ดินบริจาคน ที่มีเนื้อที่ขนาดเล็กน้อยอยู่กระจัดกระจายและ
ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งพื้นที่ในแผนที่ท้ายร่างพระราชกฤษฎีกาฯ นั้นจะมีผลอย่างไร ซึ่ง ส.
ป.ก. เห็นว่า มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒
กำหนดให้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ให้ ส.ป.ก.
เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น แม้ไม่มีกำหนดไว้ในแผนที่
ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ดินก็ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. และมีอำนาจนำมาดำเนินการ
ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทน
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)) เป็นผู้ชี้แจง
ข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อหาหรือของ ส.ป.ก. ในกรณีนี้ สืบเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กำหนดให้การกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูป
ที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก การตราพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีทั้งการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินทั้ง
อำเภอ และบางฉบับกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินในท้องที่หลายอำเภออีกด้วย แต่
ส.ป.ก. มิได้นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการนี้ ส.ป.ก.
ประสงค์ จะปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินให้เหลือเฉพาะเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่เกิดปัญหาบาง
ประการเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และผลของการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน
ว่าในกรณีที่ไม่สามารถกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ได้

^๔ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราช
กฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูป
ที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการ
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มี ที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมี
เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก
ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ชักช้าและให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร
ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ดำเนินการไปแล้วหรือที่ดิน ที่ ส.ป.ก. ได้มาจากการบริจาคที่ดิน ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่และ ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นข้อหาหรือของ ส.ป.ก. จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียก่อน กล่าวคือ เดิมมาตรา ๒๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินทั้งอำเภอไว้แล้วหลายฉบับ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสาม^๖ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันจึงกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลักเท่านั้น เว้นแต่จะเข้ากรณีข้อยกเว้นข้างต้น

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นการให้อำนาจแก่รัฐในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก่อให้เกิดอำนาจแก่ ส.ป.ก. และ พนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลายประการ ดังนี้

๑. การให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๒๕

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

๑.๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๒๓^๗วรรคหนึ่ง)

๑.๒ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๖^๘)

^๗ มาตรา ๒๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๘ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดิน นั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัด แต่ต้องแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ (มาตรา ๒๗^๙ วรรคหนึ่ง (๑))

๑.๔ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว สร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินตามความจำเป็น (มาตรา ๒๗^{๑๐} วรรคหนึ่ง (๒))

๑.๕ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้ และกระทำการอย่างอื่นแกสิ่งที่เกิดขวางการสำรวจจริงวัดได้ตามสมควร (มาตรา ๒๗^{๑๑} วรรคสอง)

๑.๖ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๙^{๑๒})

๒. การจำกัดสิทธิของราษฎรผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๑ การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการต่างๆ ในที่ดิน ตาม ๑.

^๙ มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้ (๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจจริงวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้อำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแกสิ่งที่เกิดขวางการสำรวจจริงวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๒} มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบลี้ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบลี้

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

๒.๒ ห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดการะติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมอบหมาย ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับ (มาตรา ๒๘^{๑๓} วรรคหนึ่ง)

ภายหลังจากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินของรัฐมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เสียก่อน จึงจะมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ หาก ส.ป.ก. ประสงค์จะนำที่ดินของเอกชนมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๒๙^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหาก ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดิน เช่น ที่ดินที่ได้มาจากการบริจาค ส.ป.ก. ก็มีอำนาจตามมาตรา ๒๕ ทวิ^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่จะนำที่ดินนั้นมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ โดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

เมื่อ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้แล้ว หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น ที่ดินพระราชทาน หรือที่ดินที่มีผู้บริจาคก็ตาม ส.ป.ก. จะ

^{๑๓} มาตรา ๒๘ ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดการะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัด ซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๖} มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ ทวิ^{๑๗} วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงวนทรัพย์ที่ได้มาให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๓๐^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) โดยไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ทำสัญญาเช่า หรือทำสัญญาเช่าซื้อที่จะได้กรรมสิทธิ์ในภายหลัง แต่เมื่อบุคคลใดก็ตามได้สิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว จะไม่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๓๙^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

กรณีตามข้อหาหรือของ ส.ป.ก. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ระบุไว้ใน แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะกระทำโดยวิธีใด เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยเฉพาะก็ตาม การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ย่อมกระทำได้โดยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า หรือการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตาม

^{๑๗} มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสงวนทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอเพื่อเกษตรกรรม

^{๑๘} มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสงวนทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

๒๒๒

๒๒๒

^{๑๙} มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั่นเอง

การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกันเขตที่ดินที่ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ดังกล่าวนั้น แม้ว่าสามารถดำเนินการได้เป็น ๒ รูปแบบ กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิกแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาและให้ใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแทน และการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ให้มีบทบัญญัติยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิม และระบุเขตท้องที่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงก็ตามเห็นว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะมีความเหมาะสมกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครอง ซึ่งสามารถระบุเขตท้องที่ให้ครอบคลุมเขตท้องที่การปกครองที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น การกันเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินควรกระทำโดยการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินเดิม แล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่

ประเด็นที่สอง กรณีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอ ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ควรจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาอย่างไร เพื่อให้ครอบคลุมเขตและท้องที่ที่ใช้เป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแท้จริงได้ทั้งหมดนั้น แม้ว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาทางปฏิบัติมิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมายแต่เพื่อเป็นการวางแนวทางในการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

^{๒๐} มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่งให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ก็เห็นว่า การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะปรับมาตราส่วนของแผนที่ให้มีขนาดเล็กลง หรือให้พระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งมีแผนที่ท้ายเป็นหลายฉบับ หรือจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแยกเป็นรายอำเภอ ก็ย่อมกระทำได้ แต่การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม ต้องแสดงเขตปฏิรูปที่ดินและท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ปรากฏชัดเจน เพื่อที่จะได้ทราบถึงตำแหน่งและเขตปฏิรูปที่ดินได้แน่นอน

ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมท้องที่หลายอำเภอแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่แยกเป็นรายอำเภอจะขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิม หรือไม่เห็นว่า การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ในกรณีนี้ จะมีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับเดิมเสียก่อน แล้วจึงกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ ดังนั้น การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่จะกำหนดให้ครอบคลุมเขตท้องที่อย่างไรก็ย่อมกระทำได้

ประเด็นที่สาม การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดิน โดยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมและตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ หากในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับใหม่ไม่ครอบคลุมพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. หรือที่ดินอื่นที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินดังกล่าวจะมีสถานะเช่นใด และยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่ และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่เห็นว่า เมื่อพิจารณากระบวนการปฏิรูปที่ดินในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕^{๒๑} มีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังไม่ส่งผลทำให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน จนกว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน และในกรณีที่ เป็นที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖^{๒๒} วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ก่อน ส่วนกรณีที่เป็นที่ดินของเอกชน ส.ป.ก. ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๒๓} เสียก่อน ส.ป.ก. จึงจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อใดที่ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๖ ทวิ^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้รับมาแล้วต้องเสียไป

ส่วนการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างไรนั้น จำต้องพิจารณาถึงกระบวนการปฏิรูปที่ดินดังนี้

๑. กระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^{๒๕}) อำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๖^{๒๖}) อำนาจในการเข้าไปสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมายหรือแนวเขตในที่ดินของเอกชน (มาตรา ๒๗^{๒๗}) และอำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน (มาตรา ๒๘^{๒๘})

๒. กระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจในการจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือมรดกให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๒๙}) อำนาจในการเข้าครอบครองที่ดินที่เวนคืน (มาตรา ๓๔ วรรคสอง^{๓๐}) การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๓๑}) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. (มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคสอง)^{๓๒} การห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดิน (มาตรา ๓๘^{๓๓})

จากกระบวนการปฏิรูปที่ดินข้างต้น จะเห็นได้ว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น โดยไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินแล้วกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใหม่ แม้ไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก. ก็ยังมีอำนาจในการนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกร และดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินนั้นตามอำนาจหน้าที่ได้

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

^{๓๐} มาตรา ๓๔ ในการเวนคืนที่ดินหรือสงฆ์หรือมรดกเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับที่ดินที่เวนคืนตามวรรคหนึ่ง ให้ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที

^{๓๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๓๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

ต่อไป เพราะในชั้นตอนดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลให้อำนาจหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของ ส.ป.ก. ที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของเขตปฏิรูปที่ดินต้องหมดสิ้นลง คือการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรม หรือการทำประโยชน์ หรือกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ ส.ป.ก. ควรกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งหมด

ส่วนกรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยประการอื่น เช่น ที่ดินภูมิกาน หรือที่ดินบริจาค ส.ป.ก. ก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ^{๓๕} ดังนั้น แม้การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินขึ้นใหม่ โดยเขตปฏิรูปที่ดินไม่ครอบคลุมที่ดินประเภทนี้ ก็ไม่มีผลทำให้การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และอำนาจในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าวต้องหมดสิ้นลงแต่อย่างใด

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖

^{๓๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรมชลประทานขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์
เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่หอย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๑๓.๕๔/๗๖๗ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับรายงานจากอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ว่า สำนักงานชลประทานที่ ๑ กรมชลประทานขออนุญาตเข้าดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่หอย ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียงได้มีน้ำใช้ในการอุปโภคบริโภคและการเกษตรกรรม โดยการดำเนินการจะต้องเพิกถอนพื้นที่ออกจากอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๐๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๓ โดยเห็นว่าการใช้พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเป็นอ่างเก็บน้ำนั้นมีลักษณะที่เป็นการทำลายสภาพของการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่เข้าข่ายที่จะอนุญาตให้กระทำได้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ชี้แจงว่า ปัจจุบันการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหลายแห่งในพื้นที่โดยการเพิกถอนพื้นที่ออกจากอุทยานแห่งชาติ เมื่อกรมชลประทานได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จก็จะมอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ควบคุมการจ่ายน้ำให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ส่วนพื้นที่อ่างเก็บน้ำเมื่อมีน้ำท่วมเต็มพื้นที่ที่เกิดแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ขึ้น จึงทำให้พื้นที่หลายแห่งถูกบุกรุกเข้าไปก่อสร้างแพพักสำหรับการบริการนักท่องเที่ยวโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชไม่สามารถเข้าไปควบคุมบริหารจัดการได้ เนื่องจากมีการเพิกถอนพื้นที่ออกจากอุทยานแห่งชาติ และอนุญาตให้หน่วยงานที่ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์แล้ว ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลดีที่จะได้รับจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามหลักการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ พอสรุปได้ ดังนี้

๑. เกิดแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งสามารถพัฒนาให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั่วไปได้
๒. อุทยานแห่งชาติสามารถใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำเพื่อการบริโภคและอุปโภคเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกในการทัศนอาร
๓. เป็นแหล่งน้ำสำหรับสัตว์ป่า
๔. เป็นแหล่งน้ำสำรองสำหรับใช้ดับไฟป่า และให้ความชุ่มชื้นต่อพื้นที่อุทยานแห่งชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ

๕. เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำและสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือให้ความรู้แก่ประชาชน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหรือการกระทำเพื่อกักเก็บน้ำเป็นประโยชน์ต่ออุทยานแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น จึงขอหารือ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ปฏิบัติโดยบูรณาการโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหรือการกักเก็บน้ำร่วมกับกรมชลประทานซึ่งเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างในฐานะผู้กระทำการแทนหรือผู้ให้การสนับสนุนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ ๒ การก่อสร้างห้วยงานอ่างเก็บน้ำและการใช้พื้นที่เพื่อกักเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และไม่ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ ๓ การก่อสร้างห้วยงานอ่างเก็บน้ำ ซึ่งกรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการนอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่การกักเก็บน้ำทำให้มีน้ำท่วมท้นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติจะถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่ อย่างไร และหากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ทำนองเดียวกันกับประเด็นที่ ๒ ข้างต้น โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติห้ามการกระทำอันมีลักษณะเป็นการทำลายสภาพทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติไว้ในมาตรา ๑๖^๑ และมาตรา ๑๗^๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติห้ามเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไป

^๑ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า

หรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หากมีการกระทำอันต้องห้ามดังกล่าว ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา ๒๔^๓ มาตรา ๒๕^๔ มาตรา ๒๖^๕ และมาตรา ๒๗^๖ แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๙^๗ แห่ง

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

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก

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

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น 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) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๒ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์

^๓ มาตรา ๒๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๔ มาตรา ๒๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๖) (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๕ มาตรา ๒๖ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๗) ถ้าปรากฏว่าสัตว์หรือทรัพย์สินที่เก็บหาหรือนำออกมีราคาเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเพียงเล็กน้อย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ได้ในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรืออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำจำเป็นต้องมีการเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แฝ้วถางหรือเผาป่า และมีการกระทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หินทราย หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วยท่วมท้น หรือปิดหรือกีดขวางทางน้ำ นอกจากนี้ อ่างเก็บน้ำที่สร้างเสร็จแล้วยังเป็นสิ่งก่อสร้างที่ปิดหรือทำให้กีดขวางทางน้ำด้วย การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำจึงเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และแม้ว่าจะมีระเบียบที่ออกตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ปฏิบัติการตามโครงการหรือแผนการใด ๆ เพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามแบบที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเห็นชอบ^๗ ก็ตาม อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็ไม่อาจอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ปฏิบัติการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะทำลายสภาพทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติได้ เพราะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยาน

^๖ มาตรา ๒๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๘) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) (๑๖) (๑๗) (๑๘) หรือ (๑๙) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

^๗ มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๖ (พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้โอนกิจการอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงานอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติ ในกรณีดังต่อไปนี้
ได้โดยขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ปฏิบัติการตามโครงการหรือแผนการใด ๆ เพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามแบบที่กรมป่าไม้เห็นชอบ

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมุ่งประสงค์จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป^{๑๐} ทั้งไม่เข้าข่ายยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ด้วย

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่มีอำนาจก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงไม่มีอำนาจมอบหมายให้กรมชลประทานเข้าก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติในฐานะผู้กระทำการแทนหรือผู้ให้การสนับสนุนการกระทำดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อกักเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นการกระทำให้สภาพทางธรรมชาติเดิมถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดังนั้น หากจะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติจึงต้องดำเนินการกันพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเสียก่อนโดยการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๗^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ประเด็นที่สาม เห็นว่า การที่กรมชลประทานก่อสร้างห้วยอ่างเก็บน้ำนอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่การกักเก็บน้ำทำให้น้ำท่วมทันเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นการกระทำที่เล็งเห็นได้ว่าจะส่งผลให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันภายในเขตอุทยานแห่งชาติจึงต้องห้ามตามนัยของมาตรา ๑๖ (๕)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยไม่ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๗^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่ได้

^{๑๐} เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

^{๑๑} มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๖

เรื่องเสรีที่ ๕๔๖/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง
รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๕๔๐๐/๓๑๓๐ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้ทำการศึกษาพิจารณาหาแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล อันเนื่องจากปัญหาการขยายตัวของธุรกิจการค้าปลีกและค้าส่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยเห็นสมควรเสนอออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีก ค้าส่ง ในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่สมควรห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีความเห็นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ”

แต่เนื่องจากปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วเป็นจำนวนหลายฉบับ โดยในแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในการใช้ควบคุมในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไป เช่น

๑. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่แขวงบางขุนศรี แขวงบ้านช่างหล่อ เขตบางกอกน้อย แขวงวัดอรุณ แขวงท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ และแขวงวัดกัลยาณ์ แขวงวัดหิรัญบุรีแขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารที่มีความสูงเกิน ๑๖ เมตร ๒๔ เมตร ๔๐ เมตร และ ๗๐ เมตร ภายในบริเวณที่กำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความสูงของอาคารมิให้บังหรือทำลายทัศนียภาพของพระปรางค์วัดอรุณราชวรารามซึ่งเป็นโบราณสถานที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม และวัฒนธรรมของชาติ

๒. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ริมนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟาก ในท้องที่ แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๒๘ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงมหรสพโรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้า หรือโรงงานอุตสาหกรรมภายใน ระยะ ๑๕ เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟากของถนนรัชดาภิเษกตั้งแต่ทางแยกตัดกับถนนอโศก-ดินแดง และถนนเลียบคลองสามเสนฝั่งเหนือไปทางทิศเหนือจนถึงถนนวิภาวดีรังสิต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาจราจร และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยบริเวณ ริมนนสายหลักที่สำคัญ เป็นต้น

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือ ดังนี้

กรณีที่ ๑ กรุงเทพมหานครจะสามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เสนอออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนด บริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีก ค้าส่ง ที่มีพื้นที่ในหลังเดียวกันหรือหลาย หลังรวมกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ๔,๐๐๐ ตารางเมตร และ ๖,๐๐๐ ตารางเมตร ตามลำดับ ใน พื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีพื้นที่บางส่วนซ้อนทับกับพื้นที่บริเวณที่มีข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ควบคุมอยู่แล้วหรือไม่ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการ ควบคุมแตกต่างกัน กล่าวคือร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคาร พาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มี วัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมดูแลและกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีก ค้าส่ง ขนาดใหญ่ให้เป็นไปตามข้อบังคับเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง ความสะดวกแก่ การจราจร สุขลักษณะความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ซึ่งแตกต่างจาก วัตถุประสงค์ในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้ง ๒ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น

กรณีที่ ๒ หากไม่สามารถดำเนินการตามกรณีที่ ๑ ได้ กรุงเทพมหานครจะ สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เสนอออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีก ค้าส่ง โดยกันบริเวณพื้นที่ที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นควบคุมอยู่แล้วออกจากพื้นที่ตามประกาศ กระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่ละฉบับ โดยแก้ไข หลักการและเหตุผลในการแก้ไขให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการควบคุมให้ครบถ้วนได้หรือไม่

กรณีที่ ๓ ในกรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการตามกรณีที่ ๑ และ กรณีที่ ๒ กรุงเทพมหานครจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีก ค้าส่ง ในพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครโดยมีบางส่วนซ้อนทับกับพื้นที่บริเวณที่มี ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ควบคุมอยู่แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในกรณีที่หนึ่ง กรุงเทพมหานครจะสามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เสนอออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีก ค้าส่ง ที่มีพื้นที่ในหลังเดียวกันหรือหลายหลังรวมกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ๔,๐๐๐ ตารางเมตร และ ๖,๐๐๐ ตารางเมตร ตามลำดับ ในพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีพื้นที่บางส่วนซ้อนทับกับพื้นที่บริเวณที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ควบคุมอยู่แล้วได้หรือไม่ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมแตกต่างกัน กล่าวคือร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมดูแลและกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ประเภทค้าปลีก ค้าส่ง ขนาดใหญ่ให้เป็นไปตามข้อบังคับเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง ความสะดวกแก่การจราจร สุขลักษณะความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ซึ่งแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้ง ๒ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอแนะให้รัฐมนตรีออกประกาศกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐)^๒ เพื่อห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดเป็นการชั่วคราวได้ ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

^๑ มาตรา ๑๓ ให้กรณีที่เหมาะสมห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มียกเว้นหรือข้อยกเว้นท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

^๒ มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎหมายกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อพิจารณาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับแรก เป็นการกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารที่มีความสูงเกิน ๑๖ เมตร ๒๔ เมตร ๔๐ เมตร และ ๗๐ เมตร ภายในบริเวณที่กำหนด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อควบคุมความสูงของอาคาร และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับที่สอง เป็นการกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงมหรสพ โรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้า หรือโรงงานอุตสาหกรรมภายในระยะ ๑๕ เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟากของถนน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาจราจร และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยบริเวณริมถนนสายหลักที่สำคัญ และเมื่อพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ที่กรุงเทพมหานครจะเสนอให้รัฐมนตรีออกใช้บังคับในพื้นที่กรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า เป็นการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่มีพื้นที่ในหลังเดียวกันหรือหลายหลังรวมกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ๔,๐๐๐ ตารางเมตร และ ๖,๐๐๐ ตารางเมตร ในพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยไม่ได้กำหนดห้ามเด็ดขาด เพราะสามารถก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ ถ้าหากปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ในกรณีดังกล่าวจึงถือว่า ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการบังคับใช้แตกต่างกัน และไม่น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น ถ้าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ใช้บังคับอยู่แล้วมีลักษณะทำนองเดียวกันกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับนี้ ก็ต้องถือว่ากรณีดังกล่าวยังไม่มีข้อกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐)^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในเรื่องเดียวกันกับร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ ในกรณีนี้กรุงเทพมหานครจึงสามารถเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงมหาดไทยใช้ บังคับในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารที่มีพื้นที่ในหลังเดียวกันหรือหลายหลังรวมกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ๔,๐๐๐ ตารางเมตร และ ๖,๐๐๐ ตารางเมตร ในพื้นที่ต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครได้

สำหรับกรณีที่สองและกรณีที่สาม เห็นว่า เมื่อตอบปัญหาในกรณีที่หนึ่งแล้วว่า กรุงเทพมหานครสามารถเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้ ก็ไม่จำเป็นต้องตอบปัญหาในกรณีที่สองและกรณีที่สามอีก

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า แม้กรุงเทพมหานครจะสามารถเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้ เพราะถือว่ายังไม่มีข้อกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในเรื่องเดียวกันกับร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ก็ตาม แต่ในกรณีที่ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวตามมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เนื้อหาในร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์และบทบัญญัติ
ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๔๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสำนักงานขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปาง
สำหรับพื้นที่อาคารของสถานีขนส่งที่ให้เอกชนเช่าหรือดำเนินการ

สำนักงานเทศบาลจังหวัดลำปางได้ มีหนังสือ ที่ ลป ๕๒๐๐๒/๓๗๐๓ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลนครลำปางมีความเห็นว่า การที่สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางได้ให้เอกชนเช่าพื้นที่ของสถานีขนส่ง บางส่วนเปิดร้านจำหน่ายสินค้าและเก็บค่าบริการใช้ห้องสุขาของสถานี อันเป็นการค้าหากำไรและเป็นการใช้ทรัพย์สินนอกเหนือไปจากกิจการของรัฐหรือสาธารณะ แต่กรมการขนส่งทางบกมีความเห็นโต้แย้งว่าการจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้า และเครื่องดื่ม และบริการห้องสุขาในสถานีขนส่งผู้โดยสารเป็นกิจการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงต้องด้วยบทยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

เทศบาลนครลำปางพิจารณาแล้ว เห็นว่า การตีความกฎหมายตามความเห็นของทั้งสองส่วนราชการไม่อาจยุติลงในทางหนึ่งทางใดได้ เพื่อให้เกิดผลในการใช้บังคับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้อย่างถูกต้อง จึงขอหารือว่า พื้นที่ของสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางในส่วนที่เอกชนเช่าเปิดร้านจำหน่ายสินค้าและเก็บค่าบริการใช้ห้องสุขา จะถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) ของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนเทศบาลนครลำปาง แล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จะบัญญัติให้กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก สามารถที่จะดำเนินการจัดให้มีสถานีขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและใน เขตท้องที่จังหวัดอื่น โดยจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้

รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการได้ตามมาตรา ๑๑๕^๑ และจัดให้มีสถานียขนส่งผู้โดยสารให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกรณีตามข้อหาหรือนี้ กรมการขนส่งทางบกได้เข้าที่ราชพัสดุจัดสร้างสถานียขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปาง โดยมีอาคารที่ก่อสร้างเป็นที่พักให้บริการแก่ผู้โดยสารในสถานียขนส่งและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ตามลักษณะอันเป็นองค์ประกอบของสถานียขนส่งผู้โดยสารที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๑^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (๒๕๒๕)^๓ ก็ตาม แต่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นเพียงกฎกระทรวงที่กำหนดลักษณะของสถานียขนส่งผู้โดยสารว่าจะต้องมีลักษณะเช่นไร และประกอบด้วยอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใดบ้างที่จะให้บริการโดยการขนส่งผู้โดยสาร หาใช่บทบัญญัติที่จะไปยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ไม่ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่า กรมการขนส่งทางบกได้ให้เอกชนเช่าพื้นที่บางส่วนของอาคารสถานียขนส่งเปิดร้านจำหน่ายสินค้าและให้เอกชนเข้าดำเนินการห้องสุขาของสถานียโดยเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนเป็นการดำเนินการในลักษณะที่ใช้พื้นที่ของสถานียขนส่งผู้โดยสารทำการค้าหากำไร ซึ่งแม้จะถือได้ว่าสถานียขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางที่กรมการขนส่งทางบกจัดสร้างขึ้นนี้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่การที่จะได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน^๔ ตามมาตรา ๙^๕ ได้นั้น ทรัพย์สินนั้นจะต้องใช้ในกิจการของรัฐบาลด้วย การที่กรมการ

^๑ มาตรา ๑๑๕ ให้กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจัดให้มี สถานียขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและในเขตท้องที่จังหวัดอื่น โดยจะดำเนินการเองหรือจะมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

^๒ ข้อ ๑ สถานียขนส่งผู้โดยสาร ต้องมีลักษณะเป็นสถานที่ซึ่งใช้เป็นศูนย์รวมกระจาย และสับเปลี่ยนรถสำหรับการขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งเป็นสถานที่ให้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งและประกอบด้วย

(๑) อาคารสถานที่ซึ่งจัดให้มีพื้นที่สำหรับบริการผู้โดยสาร ที่จำหน่ายตั๋ว โทรศัพท์สาธารณะ ส้วม ที่ทำงานของเจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบก ที่จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่ม ที่พักผู้โดยสาร ที่พักรถประจำรถและที่รับฝากสิ่งของ

(๒) ลานจอดรถยนต์โดยสาร รถแท็กซี่และรถส่วนบุคคล

(๓) ที่สำหรับเป็นอุ้งและบริการซ่อมรถ

แบบขนาด และจำนวนตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามที่กรมการขนส่งทางบกประกาศกำหนดหรือตามที่กรมการขนส่งทางบกให้ความเห็นชอบ

^๓ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

ขนส่งทางบกให้เอกชนเช่าพื้นที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ในกิจการของ
รัฐบาลอันจะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๙ ดังกล่าว ดังนั้น พื้นที่ของอาคารสถานีสขนส่ง
ผู้โดยสารส่วนที่ให้เอกชนเช่าพื้นที่เปิดร้าน จำหน่ายสินค้าและเก็บค่าบริการใช้ห้องสุขาของ
สถานี จึงต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช
๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๖

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้
ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยเองโดยมิได้ใช้เป็น
เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

เรื่องเสรีจที่ ๔๖๕/๒๕๔๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๖/๑๔๒๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจาก

๑. กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้างและขยายถนนตามโครงการผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์ และได้ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และจ่ายเงินค่าทดแทน ปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินบางรายได้สงวนสิทธิในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกินกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

๒. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า

๒.๑ ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๒.๒ หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนสองรายไม่ได้ระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ ทั้งนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้ในสัญญาซื้อขายแล้ว

๒.๓ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เคยมีความเห็นในเรื่องการระบุสิทธิและระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไว้ ตามบันทึก ลับ ที่ มท ๐๒๐๙.๒/๕๘๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าเจ้าหน้าที่ต้องระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ในหนังสือแจ้งด้วย หากมิได้ปฏิบัติจะมีผลทำให้

ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตาม มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๔ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ แนว คือ

ก. แนวแรก เห็นว่า กรณีดังกล่าวมิใช่การทำคำสั่งทางปกครองหรือ การแจ้งคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากการทำสัญญาซื้อขายที่ดินตามมาตรา ๑๐ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็น สัญญาทางปกครองตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ซึ่งในการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิและระยะเวลาในการ อุทธรณ์ไว้โดยชัดเจนแล้วในข้อ ๙ ว่า “ผู้ขายตกลงขายที่ดินและขอรับเงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่ง ปลูกสร้าง ต้นไม้ยืนต้น และสิ่งของอื่นๆ ตามข้อ ๑ และ ๒ จากผู้ซื้อไปก่อน โดยขอสงวนสิทธิ อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ ซื้อให้มารับเงินค่าทดแทน” สิทธิในการอุทธรณ์เกิดขึ้นจากเงื่อนไขตามสัญญาซื้อขายที่ดินซึ่ง ผู้ขายได้สงวนสิทธิไว้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่า ทดแทนเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบและเป็นฐานในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เท่านั้น

ข. แนวที่สอง เห็นว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ได้ กระทำการใดๆไป ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นเรื่องที่อาจอุทธรณ์หรือ โตแย้งต่อไปได้ก็ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งสิ้น ฉะนั้นในการแจ้งให้มารับเงินกรณีที่ทำสัญญาซื้อขายที่ดินโดย สงวนสิทธิในการอุทธรณ์ก็ต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิดังกล่าวด้วย หากไม่มีการแจ้ง ระยะเวลา อุทธรณ์จะต้องขยายเป็นหนึ่งปี

๓. กรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวได้มีความเห็น ที่แตกต่างกัน จึงเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาด สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

กระทรวง มหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ สำคัญซึ่งกระทบถึง สิทธิของผู้อุทธรณ์และการเบิกจ่ายงบประมาณของทางราชการ จึงขอหารือ เพื่อวินิจฉัยให้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนใน ท้องที่ตำบลในเมืองและตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๓

เจ้าหน้าที่ได้เข้าตกลงกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่และเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ส่วนมากสามารถตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ รวมทั้งเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ด้วย แต่มีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์บางรายที่ยินยอมตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับเจ้าหน้าที่ แต่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์จึงได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีไว้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมา เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเกินกำหนดระยะเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยหนังสือแจ้งดังกล่าวมิได้ระบุสิทธิและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ อันเป็นปัญหาว่าจะทำให้

^๑ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๒ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหก สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๓ มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

ระยะเวลาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเริ่มนับใหม่หรือขยายออกไปตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหาข้อนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการตามสัญญาทางปกครอง^๔ ที่เกิดจากความตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่เวนคืนกับผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และสำหรับกรณีที่มาตรา ๒๕ บัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนนั้น มิได้มีความหมายว่าสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีจะเกิดขึ้น ณ วันที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับหนังสือแจ้ง สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้เกิดขึ้นเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจคำตอบแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกำหนดตามมาตรา ๙^๕

^๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่ง ได้วินิจฉัยว่าสัญญาที่เกิดจากการตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่เวนคืนกับผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นสัญญาทางปกครอง

^๕ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่ หรือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใดให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

จึงทำสัญญาสงวนสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น สิทธิอุทธรณ์จึงเกิดขึ้น ณ วันที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยระยะเวลาอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นระยะเวลาสิ้นสุดของการใช้สิทธิอุทธรณ์ หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงมิได้ก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือแจ้งจึงไม่ต้องระบุสิทธิและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อเสนอแนะว่า แม้ว่าการที่มิได้ระบุสิทธิและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในหนังสือแจ้งจะไม่มีผลทำให้ ขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ใหม่ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การระบุระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา อันเป็นการปฏิบัติราชการที่โปร่งใสและชัดเจน ซึ่งจะลดข้อโต้แย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๐/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ
ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์
(กรณีที่ดินแปลงนิคมโรคเรื้อนแม่ลาว)

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๓๑๒/๔๘๙ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นิคมโรคเรื้อนแม่ลาว ได้จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๒ บริเวณตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ นายอำเภอพานได้ออกประกาศคณะกรรมการอำเภอ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๔๘๒ ให้สงวนที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ล้อมรอบบริเวณนิคมโรคเรื้อนภายในรัศมี ๕ กิโลเมตร มีอาณาเขตทิศเหนือจดแม่น้ำลาว ทิศใต้จดที่ราบที่ว่างเปล่าทิศตะวันตกจดถนนสายสาม ทิศตะวันออกจดป่าสูงไว้ เพื่อประโยชน์ของนิคมโรคเรื้อนแม่ลาว และในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ กรมอนามัยซึ่งในขณะนั้นเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนิคมโรคเรื้อนแม่ลาวได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อขอสงวนที่ดินของรัฐตามนิคมโรคเรื้อนในจังหวัดต่างๆ รวมถึงนิคมโรคเรื้อนแม่ลาว และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติอนุมัติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๔๙๘ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๙๘ ให้สงวนที่ดินของรัฐดังกล่าวตามความต้องการของกรมอนามัย โดยปรากฏแนวเขตในแผนที่

ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๐๘ กรมอนามัยได้ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ที่ดิน แปลงดังกล่าวทั้งแปลง แต่มีราษฎรคัดค้าน จังหวัดเชียงรายจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประนีประนอมที่ดินของนิคมโรคเรื้อน แม่ลาวขึ้นเพื่อดำเนินการประนีประนอมแบ่งที่ดินให้แก่ราษฎรที่คัดค้านให้ เสร็จเรียบร้อย และคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายออก น.ส.ล. ให้แก่นิคมโรคเรื้อนแม่ลาวโดยกันที่ดินส่วนที่ราษฎรยื่นคำคัดค้านออกไป ทำให้ต้องออก น.ส.ล. เป็น ๔ ฉบับ และมีอาณาเขตไม่ติดต่อกัน คือ

น.ส.ล. ฉบับที่ ๒๐๕๕/๒๕๐๘ เนื้อที่ ๑๑,๖๔๑ - ๓ - ๐๙ ไร่ ทะเบียนหมายเลข
 ขร.๒๘๗

น.ส.ล. ฉบับที่ ๒๐๕๖/๒๕๐๘ เนื้อที่ ๑๐ - ๐ - ๗๕ ไร่ ทะเบียนหมายเลข
 ขร.๒๓๑

น.ส.ล. ฉบับที่ ๒๐๕๗/๒๕๐๘ เนื้อที่ ๑ - ๒ - ๙๔ ไร่ ทะเบียนหมายเลข
 ขร.๒๓๒

น.ส.ล. ฉบับที่ ๒๐๕๘/๒๕๐๘ เนื้อที่ ๐ - ๓ - ๓๗ ไร่ ทะเบียนหมายเลข
 ขร.๒๓๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมธนารักษ์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการรังวัดจัดทำแผนที่แสดงเขตที่ดินราชพัสดุตามประกาศคณะกรรมการอำเภอพาน พ.ศ. ๒๕๓๒ และตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตลอดจนตรวจสอบรายละเอียดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของนิคมโรคเรื้อนแม่ลาว เพื่อประกอบการพิจารณาปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเขตประกาศดังกล่าว สรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

๑. รังวัดจัดทำแผนที่บริเวณที่ดินตามเขตประกาศคณะกรรมการอำเภอพานแล้วคำนวณได้เนื้อที่ทั้งสิ้น ๑๘,๗๖๙ - ๑ - ๗๙ ไร่

๒. ตรวจสอบแนวเขตตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๒๐๕๕/๒๕๐๘ ได้เนื้อที่ ๑๑,๔๗๐ - ๐ - ๗๒ ไร่ เนื้อที่น้อยกว่าเดิม ๑๗๑ - ๒ - ๓๗ ไร่ (ตามหลักฐาน น.ส.ล. เนื้อที่ ๑๑,๖๔๑ - ๓ - ๐๙ ไร่)

๓. สำหรับที่ดินตาม น.ส.ล. อีก ๓ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๒๐๕๖/๒๕๐๘, ๒๐๕๗/๒๕๐๘ และ ๒๐๕๘/๒๕๐๘ เนื้อที่รวม ๑๒ - ๓ - ๐๖ ไร่ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบแนวเขตได้ เนื่องจากเป็นที่ดินแปลงเล็กอยู่ในเขตหมู่บ้าน ติดกับถนนพหลโยธิน ซึ่งได้มีการขยายเขตทำถนนใหม่ จึงไม่อาจหาจุดเริ่มต้นที่ปูเขตตามหลักฐานแผนที่ตาม น.ส.ล. ได้

๔. ที่ดินตามเขตประกาศนอกเหนือจากหลักฐานหนังสือสำคัญทั้ง ๔ ฉบับ ตาม ๒. และ ๓. มีเนื้อที่ ๗,๒๙๖ - ๒ - ๐๑ ไร่ สามารถกำหนดเขตการครอบครองของราษฎรบางส่วนลงในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้ จำนวน ๔๖๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒,๔๙๖ - ๐ - ๐๓ ไร่ และในจำนวน ๔๖๑ แปลงนี้มีที่ดินจำนวน ๓๕ แปลง เนื้อที่ ๑๐๑ - ๓ - ๙๕ ไร่ อยู่ในเขต น.ส.ล. ฉบับที่ ๒๐๕๕/๒๕๐๘

กระทรวงการคลังเห็นชอบตามที่กรมธนารักษ์เสนอให้ใช้แนวเขตที่ดิน น.ส.ล. ฉบับที่ ๒๐๕๕/๒๕๐๘ ตามแนวเขตที่รังวัดใหม่ เนื้อที่ ๑๑,๔๗๐ - ๐ - ๗๒ ไร่

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการประกาศคณะกรรมการอำเภอพาน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๒ ไม่มีผลตามกฎหมายเป็นการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินแปลงนิคมโรคเรื้อนแม่ลาวเนื่องจากมิได้ดำเนินการสงวนหวงห้ามตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ที่ดินแปลงนิคมโรคเรื้อนแม่ลาวก็ได้ดำเนินการสงวนหรือหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเห็นชอบให้สงวนตามความต้องการของกรมอนามัยมีอาณาเขตตามประกาศอำเภอพาน เมื่อปี ๒๕๓๒ และจากการรังวัดพร้อมตรวจสอบเป็นปัจจุบันพบว่ามีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ ๑๘,๗๖๙ - ๑ - ๗๙ ไร่ ซึ่งนิคมโรคเรื้อนแม่ลาวได้ครอบครองทำประโยชน์และรังวัดออก น.ส.ล. แล้วจำนวน ๔ ฉบับ เนื้อที่ประมาณ ๑๑,๔๗๐ - ๐ - ๗๒ ไร่ และส่วนที่เหลือที่อยู่นอก น.ส.ล. เนื้อที่ ๗,๒๙๖ - ๒ - ๐๑ ไร่ นิคมโรคเรื้อนแม่ลาวยังไม่ได้ครอบครองใช้ประโยชน์และมีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ดังนั้น ที่ดินในส่วนที่นิคมโรคเรื้อนแม่ลาวครอบครองทำประโยชน์และออก น.ส.ล. แล้ว เนื้อที่ ๑๑,๔๗๐ - ๐ - ๗๒ ไร่ จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.

๒๕๑๘ ส่วนที่ดินที่นิคมโรคเรื้อนแม่ลาวยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ เนื้อที่ ๗,๒๘๖ - ๒ - ๐๑ ไร่ จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุแล้วหรือไม่ กรมธนารักษ์ยังไม่ชัดเจนทั้งนี้ เนื่องจากที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๔๕^๑ ยืนยันความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๓๘^๒ ว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่รัฐได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่า ด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ จะเป็นที่ยราชพัสดุก็ต่อเมื่อส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว ส่วนที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วนส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ยราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

กรมธนารักษ์จึงขอหารือสถานะทางกฎหมายของที่ดินแปลงนิคมโรคเรื้อนแม่ลาวว่า ที่ดินที่ได้มาโดยสงวนหรือหวงห้าม ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ อย่างไร เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้นโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข(กรมควบคุมโรค) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ก่อนมีการประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการได้ดำเนินการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งบัญญัติให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ ทำให้ไม่มีการหวงห้ามที่ดินโดยการตราพระราชกฤษฎีกาอีกต่อไป แต่มาตรา ๒๐^๓ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเดิมก่อนที่จะมี

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๙๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๔ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติรองรับกรณีที่ดินของเมืองมีความประสงค์ขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการไว้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงมีอำนาจพิจารณาสงวนที่ดินของรัฐตามความต้องการของทบวงการเมืองได้

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้ความว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ กรมอนามัยซึ่งในขณะนั้นเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนิคมโรคเรื้อนแม่ลาวได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อขอสงวนที่ดินของรัฐ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติอนุมัติให้สงวนที่ดินของรัฐในท้องที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ตามความต้องการของกรมอนามัยตามแนวเขตในแผนที่ ซึ่งระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการประสานงานเกี่ยวกับการสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๙๘ กำหนดไว้ว่า “เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาให้สงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองแล้วก็ดี ให้ทบวงการเมืองนั้น และผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ท้องที่จัดทำทะเบียนเป็นหลักฐานไว้” การขึ้นทะเบียนการสงวนที่ดินของรัฐตามความต้องการของทบวงการเมืองตามระเบียบดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักฐานให้ทบวงการเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ตามความต้องการต่อไป การขึ้นทะเบียนการสงวนที่ดินโดยไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นจึงมีสถานะเป็นเพียงที่ดินที่มีการสงวนหวงห้าม แต่หากมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ที่ดินนั้นก็จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินที่มีการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นที่ราชพัสดุ

(๑) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ โดยให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ

(๒) วางโครงการเพื่อสงวนและบำรุงที่ดิน

(๓) ประสานงานกับทบวงการเมืองซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ และ

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

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

สำหรับที่ดินแปลงที่กรมอนามัยขอสงวนไว้และอยู่นอกเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(น.ส.ล.) จำนวน ๗,๒๘๖-๒-๐๑ ไร่ โดยทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น เห็นว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และการสงวนที่ดินไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน กล่าวคือ ประสงค์สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ หลักในการพิจารณาว่าที่ดินที่มีการสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จึงต้องยึดหลักกฎหมายเดียวกันที่ว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการนั้น ส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้วหรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แม้การสงวนหวงห้ามที่ดินจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างกันก็ตาม ดังนั้น ที่ดินแปลงที่กรมอนามัยขอสงวนไว้แต่ไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ จึงเป็นเพียงที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไม่เป็นที่ราชพัสดุ

สำหรับที่ดินที่กรมอนามัยได้เคยขอสงวนไว้ตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และอยู่นอก น.ส.ล. หากกรมควบคุมโรคซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินแปลงดังกล่าวในปัจจุบันไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนที่ดินอีกต่อไป ก็ควรดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดให้ที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๖ มาตรา ๘ ๗ลฯ

๗ลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๗ลฯ

๗ลฯ

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

๗ลฯ

๗ลฯ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง : กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์
ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคม มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๑๘๘๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือกระทรวงคมนาคม เรื่องการพิจารณารับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีข้อเท็จจริงต่างๆ โดยมีประเด็นเกี่ยวกับที่ดินของนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๓๓๙ ที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๕๑ สายแยกมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ – ถนนสุขาภิบาล ๑ รวมอยู่ด้วย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นดังนี้

กรณีนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ซ้ำ เนื่องจากมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้เมื่อมีกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์ฉบับที่สองเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีผู้ถูกเวนคืนยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นกรรมแก่คู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่เป็นกรรมได้เสมอไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจะมีได้ร้องขอให้พิจารณาใหม่ หรือการร้องขอไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว รัฐมนตรีในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมอาศัย

อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

กระทรวงคมนาคมพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเห็นว่ายังมีปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกบางประการ สมควรหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินและขั้นตอนความเป็นมาของการพิจารณาอุทธรณ์กรณี นายอนันต์ ธิโรจนะวัฒน์ ดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในทางหลวงสายนี้ประกาศใช้ บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕

๒. ได้มีประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีเร่งด่วนเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖

๓. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๔๒/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

๔. คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ และวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยกำหนดเป็นรายแปลงตามราคาประเมินทุนทรัพย์ปี ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๒

๕. โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๐๓๓๙ ของนายอนันต์ ธิโรจนะวัฒน์ มีเนื้อที่ทั้งหมด ๐-๐-๘๖ ไร่ กรมทางหลวงจ่ายค่าทดแทนครั้งแรกจำนวนเนื้อที่ ๐-๐-๒๖.๖ ไร่ ตามราคาที่ดิน คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท

๖. เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๘ โดยไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินเมื่อใด โดยในบันทึกข้อตกลงและหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินมีการระบุให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้

๗. ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ กระทรวงคมนาคมรับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๘

๘. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ คณะที่ ๒ ได้กำหนดราคาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๙ ตามรายงานผลการพิจารณา ที่ กพท. (๒)/๓/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๙ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยเห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ กรณีของนายอนันต์ฯ โดยเพิ่มค่าทดแทนให้อีกร้อยละห้าสิบ เป็นราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท

๙. ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ กรมที่ดินได้แจ้งผลการรังวัดที่ดินของนายอนันต์ฯ ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๓๓๙ เนื้อที่ ๘๖ ตารางวา ถูกเวนคืน ๖๒ ตารางวา (เพิ่มขึ้น ๓๕.๔ ตารางวา) เหลือจากการเวนคืน ๒๔ ตารางวา

๑๐. กรมทางหลวงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ แจ้งนายอนันต์ฯ ให้มาทำบันทึกข้อตกลงในส่วนของการรังวัดเพิ่ม โดยนายอนันต์ฯ รับหนังสือแจ้งให้มาทำบันทึกข้อตกลงเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

๑๑. นายอนันต์ฯ ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับกรมทางหลวงเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยไม่ได้ระบุว่าจะใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้

๑๒. กรมทางหลวงมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งนายอนันต์ฯ ให้ไปรับเงินค่าทดแทนที่ดิน (เนื้อที่ส่วนที่เพิ่ม) ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ตามราคาที่ดินคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนด โดยนายอนันต์ฯ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒

๑๓. นายอนันต์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเป็นธรรมโดยกระทรวงคมนาคมรับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า

๑. หนังสือของนายอนันต์ฯ ฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถือเป็นการขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

๒. หากหนังสืออุทธรณ์ตามข้อ ๑ เป็นการขอให้พิจารณาใหม่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่าต้องยื่นคำขอภายใน ๙๐ วัน นับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ กรณีจะเริ่มนับวันใดเป็นวันรู้ถึงเหตุดังกล่าว วันที่รับหนังสือแจ้งให้มาทำบันทึกข้อตกลง (๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) วันที่ทำบันทึกข้อตกลง (๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒) หรือวันที่รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทน (๓๐ เมษายน ๒๕๔๒)

๓. จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏกระทรวงคมนาคมเห็นว่า คำสั่งที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยไปแล้วนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีที่วินิจฉัยเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ นายอนันต์ฯ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๕๓ วรรคแรก หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง

๓.๒ ในกรณีที่คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีจะอยู่ในกรณีที่หากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่

จากข้อพิจารณาดังกล่าว กระทรวงคมนาคมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามบทบัญญัติอื่นได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน^๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเพิ่มค่าทดแทนให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไว้ในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ คือ ที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงหรือที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วน แล้วที่ดินที่เหลืออยู่ใช้ประโยชน์ได้โดยจำกัดสมควรพิจารณาเพิ่มค่าทดแทนดังนี้

ก. ที่ดินที่เป็นที่ดินแปลงเล็ก ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางวา ซึ่งโดยสภาพปกติใช้หรือจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือทำการค้า ให้เพิ่มไม่เกิน ๑๐๐%

ข. ที่ดินที่เกิน ๒๐๐ ตารางวา หรือมีสภาพนอกเหนือจากข้อ ๑ ให้เพิ่มไม่น้อยกว่า ๕๐% แต่ไม่เกิน ๑๐๐%

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕๑ สายต่อเขตกรุงเทพมหานคร ควบคุม (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) – บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๐๒ (เขตบึงกุ่ม) พ.ศ. ๒๕๓๕ เจ้าหน้าที่ยื่นคำขอได้ติดต่อกับนายอนันต์ฯ ให้มาลงนามในบันทึกข้อตกลงยินยอมระหว่างผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๖ ไว้ โดยบันทึกข้อตกลงได้กำหนดค่าทดแทนให้ในราคาตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท และได้ระบุการสงวนสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ปรากฏว่านายอนันต์ฯ ไม่ได้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่เพื่อลงนามในบันทึกดังกล่าว

ต่อมา เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๘ แจ้งให้นายอนันต์ฯ ไปรับเงินค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนที่ดิน ๒๖.๖ ตารางวา นายอนันต์ฯ ก็ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ เห็นชอบกับมติของ

^๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มีคำสั่งกระทรวงคมนาคม ที่ ๒๒๒/๒๕๓๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยเพิ่มค่าทดแทนเวนคืนให้อีกร้อยละห้าสิบ เป็นตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งนายอนันต์ฯก็ไม่พอใจราคาค่าทดแทนตามที่รัฐมนตรีได้วินิจฉัยไว้และไม่ได้ใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ กรมที่ดินได้แจ้งผลการรังวัดที่ดินนายอนันต์ฯ ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๓๓๙ เนื้อที่ ๘๖ ตารางวา ถูกเวนคืน ๖๒ ตารางวา (เพิ่มขึ้น ๓๕.๔ ตารางวา) เหลือจากการเวนคืน ๒๔ ตารางวา และกรมทางหลวงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ แจ้งให้มาทำบันทึกข้อตกลงในส่วนของการรังวัดเพิ่ม โดยนายอนันต์ฯได้รับหนังสือแจ้งให้มาทำบันทึกข้อตกลงเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และได้ทำบันทึกข้อตกลงยินยอมกับกรมทางหลวงเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยในบันทึกดังกล่าวปรากฏว่านายอนันต์ฯตกลงยินยอมรับค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มจำนวน ๓๕.๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท และไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ และต่อมานายอนันต์ฯได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอีกครั้งหนึ่ง โดยขอให้เพิ่มค่าทดแทนให้หรือซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีที่หาหรือมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยสองประเด็น คือ

๑. นายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ สามารถยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กำหนดค่าทดแทนที่ดินของนายอนันต์ ธิติโรจนะวัฒน์ ราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มีกรณีที่ต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ณ เวลาที่กำหนดค่าทดแทนการเวนคืน ตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่นายอนันต์ฯ ตาม (๔) ของมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

^๒ มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์เงิน ค่าทดแทนในกรณีที่ที่ดินถูกเวนคืนบางส่วนแล้ว ที่ดินที่เหลืออยู่นำมาใช้ประโยชน์ได้โดยจำกัด และเป็นที่ดินแปลงเล็กไม่เกิน ๒๐๐ ตารางวา ซึ่งใช้หรือจะใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือทำการค้า ให้เพิ่มไม่เกินร้อยละหนึ่งร้อย และปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปด้วยว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้อาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพิ่มจำนวนเงินค่าทดแทนร้อยละห้าสิบให้แก่นายอนันต์ฯ ในการเวนคืนที่ดินจำนวน ๒๖.๖ ตารางวา จากค่าทดแทนเดิม ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ๑๘,๐๐๐ บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน

ต่อมา กรมทางหลวงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ แจ้งนายอนันต์ฯ ให้มาตกลงค่าทดแทนของจำนวนที่ดินที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการรังวัดโดยกรมที่ดินจำนวน ๓๕.๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท และนายอนันต์ฯ ก็ได้ตกลงในจำนวนค่าทดแทนดังกล่าวด้วยตามบันทึก

ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ซึ่งทำขึ้นระหว่างนายอนันต์ฯ กับเจ้าหน้าที่เวนคืน โดยนายอนันต์ฯ มิได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนเป็นจำนวนรวม ๖๒ ตารางวา นี้จะถือได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่าจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เปลี่ยนแปลงไปจะทำให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องใช้เกณฑ์คำนวณค่าทดแทนใหม่ อันจะทำให้จำนวนค่าทดแทนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่นายอนันต์ฯ หรือไม่ กล่าวคือ หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนโดยนำจำนวนที่ดินที่ถูกเวนคืนจำนวน ๖๒ ตารางวา มาพิจารณากำหนดค่าทดแทนแล้ว (แทนที่จะเป็น ๒๖.๖ ตารางวา) จะทำให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนดจำนวนค่าทดแทนให้มากกว่าตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท ก็ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่นายอนันต์ฯ ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในกรณีเช่นนี้นายอนันต์ฯ ย่อมสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น มีกำหนดระยะเวลาว่าต้อง

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

กระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอนันต์ฯ ได้ทำบันทึกลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ยินยอมรับเงินค่าทดแทนการเวนคืนจำนวน ๓๕.๔ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท (โดยไม่ได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้) ซึ่งถือได้ว่านายอนันต์ฯ ได้รู้ถึงที่ดินของตนถูกเวนคืนโดยรวมเป็นจำนวน ๖๒ ตารางวา อันอาจมีผลทำให้ตนได้รับค่าทดแทนต่อตารางวาเพิ่มขึ้น แต่นายอนันต์ฯ มิได้กระทำการประการใดโดยปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ จึงได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งนับจากวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ เป็นระยะเวลาเกินเก้าสิบวันที่ยื่นคำขอเพื่อให้เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองด้วยการพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในการพิจารณาบททวนของฝ่ายปกครอง ถ้าเห็นว่าคำสั่งทางปกครองเดิมที่ออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้เสมอ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๙/๒๕๔๓^๓

กรณีที่หาหรือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของนายอนันต์ฯ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้นำจำนวนพื้นที่ที่ถูกเวนคืนตามที่กรมทางหลวงได้ประมาณการ จำนวน ๒๖.๖ ตารางวา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง มาใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และได้มีมติเสนอให้เพิ่มราคาค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินจากตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ๑๘,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบตามเสนอ แต่ปรากฏต่อมาภายหลังว่าจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนที่ดินถูกต้องซึ่งรังวัดโดยกรมที่ดิน คือ ๖๒ ตารางวา ดังนั้น หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นำจำนวนเนื้อที่ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๖๒ ตารางวา ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องมาใช้ประกอบการพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายอนันต์ฯ แล้วจะมีผลทำให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนในราคาที่แตกต่างไปจาก ๑๘,๐๐๐ บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็เห็นชอบด้วยกับราคาที่เปลี่ยนแปลงใหม่นี้แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่มิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือมิได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างแท้จริง ตามมาตรา ๒๘^๔ หรือมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

^๓ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

^๔ มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

^๕ มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในกรณีนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็ชอบที่จะเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินของนายอนันต์ฯ ในราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท เพื่อมีคำวินิจฉัยใหม่ต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๖

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยาน หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๖ มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มียกย่องหรือไม่ยกย่องหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

เรื่องเสรีจที่ ๔๘๕/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณรอบสนามบินทุ่งชน จังหวัดนครศรีธรรมราช

จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีหนังสือ ที่ นศ ๐๐๒๒(๒)/๓๙๓๕๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ราษฎรในท้องที่ตำบลควนกรดอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่ดินทำกิน และการขอเอกสารสิทธิพื้นที่รอบสนามบินทุ่งชน ซึ่งอำเภอทุ่งสงได้ประกาศหวงห้าม เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๑๘ จำนวน ๓,๐๐๐ ไร่ โดยที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่บริเวณรอบแปลงที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ ๒๔๗/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๙๘ เนื้อที่ ๑๑๐ - ๐ - ๑๑ ไร่ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ตรวจข้อเท็จจริงแล้วไม่พบหลักฐานว่าได้ดำเนินการสงวนหวงห้ามโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกฎหมายใด และได้รายงานให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.ส่วนกลาง) พิจารณาว่า ประกาศดังกล่าวของอำเภอทุ่งสงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า ประกาศของอำเภอทุ่งสง เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๑๘ ได้ขอสงวนหวงห้ามที่ดิน โดยรอบแปลงสนามบินทุ่งชนจำนวน ๓,๐๐๐ ไร่ นั้น อำเภอทุ่งสงมิได้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การประกาศหวงห้ามจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ตามเจตนารมณ์ของประกาศหวงห้ามดังกล่าว ที่ดินบริเวณนั้นย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่เนื่องจากประเด็นนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือว่า ประกาศของอำเภอทุ่งสงดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบกที่ ๔) และผู้แทนจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินส่วนที่เป็นสนามบินทุ่งชนในปัจจุบันกองทัพบกไม่ได้ใช้ในราชการทหารและได้ทำหนังสือเพื่อขอคืนแก่กรมธนารักษ์ และเทศบาลตำบลปากแพรกได้ขอเข้าใช้เพื่อก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ส่วนที่ดินบริเวณรอบสนามบินทุ่งชนจำนวน ๓,๐๐๐ ไร่ ในปัจจุบันได้มีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์และเป็นที่อยู่อาศัย อีกทั้งกองทัพบกที่ ๔ ยืนยันว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวกองทัพบกไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์และไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพบกแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารคัดลอกข้อความในประกาศของอำเภอทุ่งสง^๑ แล้ว เห็นว่า ประกาศอำเภอทุ่งสงดังกล่าวยังไม่มีผลเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินแต่อย่างใด คงเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินเท่านั้น ทั้งนี้ อำเภอทุ่งสงออกประกาศก็เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ได้ทราบโดยทั่วกันว่าอำเภอ ทุ่งสงได้สำรวจที่ดินบริเวณที่ระบุไว้ในประกาศและจะดำเนินการสงวนหวงห้าม ที่ดินตามกฎหมายต่อไป ดังนั้น ในประเด็นข้อกฎหมายว่าประกาศอำเภอทุ่งสงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้ความว่าที่ดินบริเวณรอบสนามบินทุ่งชนนั้นยังมิได้มีสวนราชการใดเข้าใช้ประโยชน์อัน จะทำให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงเป็นเพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

๑

ประกาศอำเภอทุ่งสง
เรื่อง ขอสงวนที่ดินเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ทางราชการทหาร

ด้วยอำเภอได้รับหนังสือจากจังหวัดแจ้งว่า กองทัพบกมีนโยบายที่จะขยายหน่วยทหารในกองทัพนครที่ ๔ จังหวัดนครศรีธรรมราช และจากการเจ้าหน้าที่สำรวจของกองทัพนครที่ ๔ ได้ทำการสำรวจที่ดินในพื้นที่ขอสงวนเพื่อทหารรวม ๓ แห่ง คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พื้นที่สนามบินทุ่งชน ตำบลควนกรด อำเภอทุ่งสง พื้นที่ ๓,๐๐๐ ไร่

ฉะนั้น จึงประกาศให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งจะมีการนำที่ดินขึ้นขอสงวนดังกล่าวข้างต้นได้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) รื่น ช่างสาร

นายอำเภอทุ่งสง

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่องเสรีที่ ๗๗/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้ประโยชน์

กรมการปกครอง ได้ มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๐.๓/๑๐๗๗๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า จังหวัดแพร่ได้มีหนังสือขอหารือ กรมการปกครองกรณีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติซึ่งองค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ใช้ประโยชน์ โดยจังหวัดแพร่มีความเห็นว่า อ.อ.ป. เป็นองค์กรของ รัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม ป่าไม้ เช่น การทำไม้ เก็บของ ป่า แปรรูปไม้ ทำไม้อัด และการปลูกสวนป่า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรม ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยเมื่อมีกำไรเกิดขึ้นจะนำเงินกำไรจากผลการดำเนินงานบางส่วนไป จัดสรร เป็นเงินผลประโยชน์ตอบแทนและเงินบำเหน็จรางวัลแก่กรรมการและพนักงาน การ ดำเนินกิจกรรมของ อ.อ.ป. มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจการค้าเพื่อแสวงหากำไร มิใช่ กิจกรรมของรัฐบาลหรือสาธารณะ ดังนั้น ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติซึ่ง อ.อ.ป. ครอบครองเพื่อปลูก สวนป่า จึงมิได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ย่อมไม่ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตาม มาตรา ๘(๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ทั้งนี้ อ.อ.ป. ได้มีความเห็นใน เรื่องดังกล่าวว่า ที่ดินสวนป่าย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราช บัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ เนื่องจากเป็นที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐ และเมื่อ อ.อ.ป. ได้ทำ ไม้ออกมาจะต้องชำระค่าธรรมเนียมให้แก่กรมป่าไม้อยู่แล้ว อ.อ.ป. จึงไม่ใช่เจ้าของที่ดินตามนัย ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ

กรมการปกครองพิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นแตกต่างจากจังหวัด แพร่ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของ อ.อ.ป. ในบางภารกิจอาจจะเกี่ยวข้องกับการแสวงหา กำไร แต่กำไรสุทธิหลังหักต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ออกแล้ว จะต้องนำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ดังนั้น การแสวงหากำไรของ อ.อ.ป. จึงไม่ใช่เป็นการแสวงหากำไรเพื่อตนเองแต่ส่งเป็นรายได้ ให้แก่รัฐ เช่นเดียวกันกับการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือ ซึ่งพระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ฯ กำหนดให้ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๒) การที่ อ.อ.ป. ต้องเสียค่าภาคหลวงหรือค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ใช่ว่าสิ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า กิจการของ อ.อ.ป. เป็นไปเพื่อแสวงหาประโยชน์และกำไร และ

(๓) ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๒๘ - ๑๗๒๙/๒๕๑๓ ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับผู้รับอนุญาตให้ทำไม้ในที่ดินป่าเลนว่า สัญญาทำไม้เป็นเพียงให้สิทธิบุคคลเข้าไปตัดฟันเอาไม้เท่านั้น การตัดฟันไม้หาเป็นการครอบครองอยู่ในที่ดินป่าเลนนั้นตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ บุคคลดังกล่าวจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ประกอบกับหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๓/๓๒๗๕ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า ที่ดินที่ยังมิได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ยังคงต้องถือว่าเป็นที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อยู่ แม้ปัจจุบันจะหมดสภาพป่าแล้วก็ตาม ผู้เข้าไปประกอบอาชีพหรืออยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะโดยบุกรุกหรือได้รับอนุญาตจากทางราชการคงเป็นแต่เพียงผู้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยเท่านั้น หาได้อยู่ในฐานะผู้ครอบครองตามกฎหมายไม่ กรณีดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "เจ้าของที่ดิน" ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้น การเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของ อ.อ.ป. โดยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ จึงเป็นการเข้าไปประกอบอาชีพ มิใช่เป็นการครอบครองอยู่ในที่ดินดังกล่าว และไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "เจ้าของที่ดิน" ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ อ.อ.ป. จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่แต่อย่างใด

เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเห็นที่ไม่ตรงกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครอง อ.อ.ป. จังหวัดแพร่ และองค์การบริหารส่วนตำบลนาพูน เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับงานจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ กรมการปกครองจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินป่า สงวนแห่งชาติ ซึ่ง อ.อ.ป. ใช้ประโยชน์ว่าจะต้องมีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลนาพูน แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ กำหนดให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่

เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ กำหนดบทนิยามคำว่า "เจ้าของที่ดิน" ให้หมายความว่า ผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดิน

^๑ มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคมของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

ที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน กรณีตามข้อหาหรือ อ.อ.ป. ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๓ เคยวินิจฉัยไว้ว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของตามมาตรา ๑๓๐๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๒^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือยึดถือครอบครองในที่ดินตามนัยของมาตรา ๑๓๖๗^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิใช่เจ้าของที่ดินและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ

กรณีตามข้อหาหรือ การเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของ อ.อ.ป. เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๕ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๖ ที่อนุมัติให้ อ.อ.ป. ใช้ประโยชน์สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ซึ่งไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์ ยกเว้นสวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ของบริษัทไม้ัดไทย จำกัด และได้จัดทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ประโยชน์สวนป่าที่ปลูกตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ระหว่างกรมป่าไม้กับ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เพื่อให้มีการดูแลและบำรุงรักษาสวนป่าที่ปลูกขึ้นตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากไม้สวนป่าที่ปลูกให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมีบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลหรือ หน่วยงานใดที่ประสงค์จะเข้าใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

"เจ้าของที่ดิน" หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ บันทึก เรื่อง ขอบทความความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ในปัญหาการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๒๖) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๙๙๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๖

^๔ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๕ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๖ มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

จะต้องดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น การขอใช้พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ อย่างอื่นจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓ ทวิ^๗ การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยต้องขออนุญาตตามมาตรา ๑๖^๘ การบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๐^๙ ทำให้เห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์จากป่าสงวนแห่งชาติในกรณีนี้ อ.อ.ป. มิได้มีอำนาจดำเนินการได้เองโดยลำพัง หากแต่เป็นอำนาจของกรมป่าไม้ที่มีอยู่เดิม โดย อ.อ.ป. เข้ามาดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแทนกรมป่าไม้และจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติกำหนด จึงถือไม่ได้ว่า อ.อ.ป. ได้ครอบครองอยู่ในที่ดินดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๓) เห็นว่า อ.อ.ป. มิใช่เจ้าของที่ดินตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ จึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^๗ มาตรา ๑๓ ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายใน เขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นี้มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๘ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติสำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๙ มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่ขออนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การได้รับยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน
พุทธศักราช ๒๕๗๕ สำหรับโครงการหอพักสวัสดิการนักศึกษา
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๒/๑๐๙๘ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลได้ขอหารือ การได้รับยกเว้นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๗๕ สำหรับกรณีสถาบันจัดทำโครงการจัดสร้างหอพักสวัสดิการ นักศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการจัดสร้างหอพักนักศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เป็นโครงการที่ให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เนื่องจากสถาบันเห็นว่า ต้องใช้งบประมาณดำเนินการเป็น เงินงบประมาณจำนวนมาก เมื่อสร้างเสร็จยกกรรมสิทธิ์ให้เป็นทรัพย์สินของสถาบัน โดยสถาบัน เป็นผู้บริหารจัดการหอพักนักศึกษา จึงถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ และการสร้างหอพักนักศึกษา ของสถาบัน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับนักศึกษาที่มีภูมิลำเนาจากต่างจังหวัดให้มีที่ พักอาศัยที่อบอุ่น ปลอดภัย เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ส่งเสริมพลานามัย และเป็นการพัฒนา คุณภาพชีวิตของนักศึกษาให้เป็นบัณฑิตที่พึงประสงค์ของสังคมไทยในอนาคต รวมทั้งมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดหาระเบียบการบริหารจัดการหอพักสวัสดิการนักศึกษาสถาบัน เทคโนโลยีราชมงคล หอพักนักศึกษาของสถาบันจึงเป็นส่วนหนึ่งของการให้การศึกษา และเป็น การให้บริการทางวิชาการตามที่กรมอัยการและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้กรณี หอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น หอพักนักศึกษาของสถาบันจะมีความแตกต่างจาก หอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น คือ ค่าก่อสร้างหอพักซึ่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ใช้งบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๗๕ ได้กำหนดให้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินและคิดค่าภาษี จากทรัพย์สิน ดังนั้น กรณีหอพักนักศึกษาของสถาบันจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการ ของรัฐบาล และเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะที่ใช้เฉพาะในการศึกษา จึงได้รับการยกเว้น ไม่เสียภาษีโรงเรือนฯ ตามมาตรา ๙ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๕๗๕ แต่เพื่อให้การวินิจฉัยข้อหาดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า โครงการจัดสร้างหอพักสวัสดิการนักศึกษาของสถาบัน เทคโนโลยีราชมงคลที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนก่อสร้างหอพักนักศึกษา และยก

กรรมสิทธิ์ให้เป็นสมบัติของทางราชการ จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒) และ (๓) หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยและได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลได้เชิญชวนเอกชนลงทุนสร้างหอพักสวัสดิการนักศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล โดยเอกชนผู้ลงทุนจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการก่อสร้างหอพัก สิ่งก่อสร้าง ส่วนควบ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ และงานระบบต่างๆ ตลอดจนการบำรุงรักษา เมื่อเอกชนผู้ลงทุนได้สร้างหอพักเสร็จแล้วก็จะยกกรรมสิทธิ์ให้แก่สถาบันฯ ส่วนสถาบันฯ จะเป็นผู้บริหารจัดการหอพัก และจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้ลงทุนตามสัญญาการลงทุนจัดสร้างหอพัก สวัสดิการนักศึกษา โดยให้สถาบันฯ บริหารจัดเก็บผลประโยชน์ อันมีสาระสำคัญเป็นการนารายได้จากค่าเช่าที่จัดเก็บจากนักศึกษาส่งให้แก่เอกชนผู้ลงทุนเป็นรายปี ในสัดส่วนประมาณร้อยละ ๙๔ ของจำนวนค่าเช่า ๑๐ เดือน ในแต่ละปีการศึกษา โดยมีระยะเวลาส่งรายได้ ๒๕ ปี ตามแผนการจัดเก็บค่าเช่าหอพักที่กำหนดไว้ในสัญญาซึ่งเอกชนผู้ลงทุนต้องเสนอ ต่อสถาบันฯ ในการนี้ สถาบันฯ ต้องจัดให้นักศึกษาเข้าพักในหอพักได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของจำนวนห้องพักทั้งหมดเพื่อให้ผลประโยชน์ที่จะส่งให้แก่เอกชนผู้ลงทุนเป็นไปตามแผนดังกล่าว โดยสถาบันฯ และเอกชนผู้ลงทุนอาจตกลงกันเพื่อขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ หากรายได้ที่นำส่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยึดหลักการจากการหาประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งต้องพิจารณาการใช้ทรัพย์สินตามความเป็นจริงเป็นสำคัญ ส่วนทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษีจะเป็นไปตามมาตรา ๙^๑ ซึ่งยกเว้นภาษีให้แก่ทรัพย์สินที่มีได้ใช้

^๑ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เอง โดยมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

ประโยชน์ทางการค้าหากำไรเท่านั้น อันเป็นไปตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยพิจารณาไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนข้อหารือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๖)^๒

โดยที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเป็นนิติบุคคลที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ^๓ จึงเป็นส่วนราชการของรัฐบาล หอพักของสถาบันฯ จึงเป็นทรัพย์สินของส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการบริหารจัดการหอพัก สถาบันฯ จะต้องนำรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีไปแบ่งเป็นผลประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้ลงทุนจนกว่าจะครบตามระยะเวลาและอัตราเงินที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวมิได้พิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการสร้างหอพัก แต่ได้พิจารณาจากความคุ้มทุนของเอกชนผู้ลงทุน และอาจมีการขยายระยะเวลาการนำส่งผลประโยชน์ได้อีกหากรายได้ที่สถาบันฯ นำส่งให้เอกชนผู้ลงทุนไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา การใช้ประโยชน์จากหอพักในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้า ดังนั้น หอพักดังกล่าวจึงไม่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ อันจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า หอพักสวัสดิการของนักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลถือเป็นโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคลตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยให้ความเห็นไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ

^๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๔๐๐ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖

^๓ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเป็นสถาบันการศึกษาและการวิจัย มีวัตถุประสงค์ที่จะผลิตครูอาชีวศึกษาระดับปริญญาตรี ให้การศึกษาทางด้านวิชาชีพทั้งต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และประกาศนียบัตรชั้นสูง ทำการวิจัย ส่งเสริมการศึกษาทางด้านวิชาชีพ และให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

ให้สถาบันเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กฤษฎีกา เรื่อง หอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๓๖)^๖ แต่โดยที่การใช้ประโยชน์จากหอพักในกรณีนี้เป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้าระหว่างเอกชนผู้ลงทุนกับสถาบันฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะในการศึกษา อันจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่าหอพักสวัสดิการของนักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยสถาบันฯ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินต้องเสียภาษีจากค่ารายปีของทรัพย์สิน ตามมาตรา ๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า เมื่อระยะเวลาในการแบ่งผลประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้ลงทุนได้สิ้นสุดลง และสถาบันฯ เป็นผู้ได้รับค่าเช่าหอพักทั้งหมด การใช้ประโยชน์ในหอพักจึงมิได้กระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้าอีกต่อไป ทำให้หอพักได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล และเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการศึกษา ตามมาตรา ๙ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ในทำนองเดียวกับกรณีหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยพิจารณาไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖

^๗ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เขา ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอขอกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (สิทธิในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗/๐๖/๑๐๘๘๗ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมโยธาธิการและผังเมืองว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้างและขยายถนนสาย ง ๑ ตามผังเมืองรวมเมืองสุรินทร์ และได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จนแล้วเสร็จ โดยมีผู้ถูกเวนคืนบางส่วนยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกเวนคืน ๒ รายและมีความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแตกต่างกัน ดังนี้

(๑) ผู้ถูกเวนคืนรายนายรณศักดิ์ จันทรชื่น ซึ่งมีที่ดินถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๐ รวม ๒ แปลง คือ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๘๖๒ ถูกเวนคืน ๑ งาน ๔.๘ ตารางวา และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ ถูกเวนคืน ๓ งาน ๔๔ ตารางวา ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้สำรวจและประกาศราคาค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๘๖๒ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ โดยผู้ถูกเวนคืนได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ขอเพิ่มค่าทดแทนที่ดินทั้งแปลงเลขที่ ๘๘๘๖๒ และแปลงเลขที่ ๔๐๐๑๑ ซึ่งขณะนั้นยังมิได้ประกาศราคาค่าทดแทน โดยที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ ได้มีการสำรวจและประกาศราคาค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๒ และทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๘๖๒ และเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เพิ่มค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวเป็นเงิน ๓๔๖,๑๗๐ บาท ซึ่งรัฐมนตรีฯ เห็นชอบและได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่พิจารณาอุทธรณ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกเวนคืนมิได้อุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินดังกล่าว เนื่องจากขณะยื่นอุทธรณ์ยังมิได้มีการประกาศราคาค่าทดแทนที่ดิน

ต่อมา ผู้ถูกเวนคืนได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอความเป็นธรรมในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ โดยแจ้งว่า ได้ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินดังกล่าวไปแล้วพร้อมที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๙๙๖๒ แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณา จึงขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มเติมด้วย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาหนังสือขอความเป็นธรรมดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดไม่พอใจราคาค่าทดแทนที่ดินคณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มีสิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน สิทธิในการอุทธรณ์น่าจะเกิดเมื่อมีการประกาศราคาค่าทดแทนแล้ว ดังนั้น การอุทธรณ์ค่าทดแทนในประเด็นที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรยกอุทธรณ์ของผู้ร้อง

ส่วนฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา และได้มีการสำรวจและประกาศราคาที่ดินแปลงแรก ทำให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แม้ที่ดินแปลงที่สองจะยังไม่มีการประกาศราคาค่าทดแทนก็ตาม ผู้ถูกเวนคืนก็มีสิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินได้ทั้งสองแปลง การอุทธรณ์ค่าทดแทนในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ สามารถพิจารณาเนื้อหาของประเด็นที่อุทธรณ์ต่อไปได้

(๒) ผู้ถูกเวนคืนรายนางปิม ประพิตรภา เจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๖ ซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกเวนคืนได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ และต่อมานางสาวพาพิศ ประพิตรภา บุตรสาวของนางปิมฯ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ เพียงผู้เดียว โดยในหนังสืออุทธรณ์อ้างว่าได้รับมอบอำนาจให้อุทธรณ์จากผู้ถูกเวนคืน

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นางปิมฯ ได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๔ ตามใบมรณบัตรคำร้องที่ ๕๓/๒๕๔๔ จากนั้นนางสาวพาพิศ ประพิตรภา ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ อุทธรณ์ค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์หลังจากนางปิมฯ เสียชีวิตแล้ว ต่อมาศาลจังหวัดสุรินทร์ มีคำสั่งคดีหมายเลขแดงที่ ๕๗๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ ตั้งนางสาวพาพิศ ประพิตรภา และนางนภาพร ดาราสว่าง ร่วมกันเป็นผู้จัดการมรดกของนางปิมฯ โดยให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การยื่นอุทธรณ์ของนางสาวพาพิศฯ เป็นการยื่นอุทธรณ์ในฐานะทายาทโดยธรรม จึงมีประเด็นพิจารณาว่า การยื่นอุทธรณ์นั้นมีผลถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์หรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นทางกฎหมายในบันทึก เรื่อง ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ราคาหรือเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมที่มีได้ยื่นอุทธรณ์

(เรื่องเสรีที่ ๒๙๑/๒๕๔๓) สรุปได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ และรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมเฉพาะที่ดินในส่วนของผู้อุทธรณ์เท่านั้น จะพิจารณาไปถึงเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่นที่ไม่ได้อุทธรณ์ไม่ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าวเป็นคณะกรรมการกับกรณีอุทธรณ์รายที่ดินของนางปิมฯ จึงเห็นควรหารือข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญซึ่งยังไม่มีข้อยุติและจะมีผลกระทบต่อสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีผู้ถูกเวนคืนรายนายรณศักดิ์ จันทร์ชน ได้ยื่นอุทธรณ์ก่อนมีการประกาศราคาค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นการยื่นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีผู้ถูกเวนคืนรายนางปิม ประพิตรภา ได้เสียชีวิตลง และนางสาวพาพิศ บุตรสาวของนางปิมฯ ได้ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนแทนนางปิมฯ ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดกของนางปิมฯ การยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายจะครอบคลุมถึงทายาทคนอื่นที่มีได้ยื่นอุทธรณ์ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าที่ดินของนายรณศักดิ์ฯ ถูกเวนคืนจำนวนสองแปลง คือที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๘๖๒ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ แต่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น ได้มีการประกาศราคาค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๘๘๖๒ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และหลังจากนั้นจังหวัดสุรินทร์และนายรณศักดิ์ฯ ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขาย^๑ ที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ และจังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๐๒๖/๒๐๕๘๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ แจ้งให้นายรณศักดิ์ฯ มารับเงินค่าทดแทน โดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งนายรณศักดิ์ฯ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ แต่นายรณศักดิ์ฯ ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนจึงได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดิน เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยขออุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินทั้งที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๘๖๒ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ ทั้งที่ขณะนั้นยังมิได้มีการประกาศกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ ต่อมา ได้มีการประกาศราคาค่าทดแทนที่ดินโฉนดเลขที่

^๑ สัญญาซื้อขายและค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อการผังเมืองตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในกรณีไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑

๔๐๐๑๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๒ และจังหวัดสุรินทร์กับนายรณศักดิ์ ได้ทำสัญญาซื้อขาย^๒ ที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ โดยในสัญญาได้สงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน หลังจากนั้น จังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร ๐๐๒๖/๗๑๙ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๒ ให้นายรณศักดิ์ มารับเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์โดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งนายรณศักดิ์ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ แต่มิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินแปลงดังกล่าวต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งจากเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว เห็นว่ามาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นเป็นผู้กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน และประกาศราคาที่กำหนดไว้ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งหากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่า

^๒ สัญญาซื้อขายและค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อการผังเมืองตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในกรณีไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒

^๓ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อ ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ที่แน่นอนให้เสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ทดแทน และได้ตกลงซื้อขายที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐^๔ แล้ว มาตรา ๒๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ บัญญัติ ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์ราคาค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน ดังนั้น สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามกฎหมายจึงเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์แล้ว แต่กรณีที่หาข้อปรากฏว่านายรณศักดิ์ ได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งมีการประกาศราคาและได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ จึงถือว่านายรณศักดิ์ อุทธรณ์ก่อนที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมาย และเมื่อจังหวัดสุรินทร์ได้ส่งหนังสือให้นายรณศักดิ์ มารับเงินค่าทดแทนในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๒ ก็ไม่ปรากฏว่านายรณศักดิ์ ได้อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงต้องถือว่านายรณศักดิ์ มิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๑๑ ส่วนการที่นายรณศักดิ์ อ้างว่าได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปพร้อมที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๘๖๒ แล้วยอมไม่สามารถยกขึ้นอ้างได้ เพราะการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าการทำสัญญาซื้อขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๖ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๔ นั้น นางปิมฯ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินตามมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย

^๔ มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญาโดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๕ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสามมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

^๖ มาตรา ๑๘ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มอบอำนาจให้นางสาวพาพิศ ซึ่งเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของนางปิมฯ เป็นผู้มีอำนาจจัดการทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๖ ซึ่งถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลในเมือง และตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๔๓ กับผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืน แทนนางปิมฯ ทั้งนี้ตามหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๓ นางสาวพาพิศ จึงเป็นตัวแทนตามนัยมาตรา ๗๙๗^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อดำเนินการต่าง ๆ แทนตัวการเพื่อให้กิจที่ตัวการมอบหมายสำเร็จลุล่วงไป ดังนั้นการที่นางสาวพาพิศ ได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวโดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ไว้ จึงเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจตัวแทน แม้ต่อมา นางปิมฯ ได้เสียชีวิตลงในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๔ อันเป็นผลให้สัญญาตัวแทนระงับสิ้นไปตามมาตรา ๘๒๖^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่นางสาวพาพิศ ซึ่งเป็นตัวแทนยังคงมีหน้าที่ตามมาตรา ๘๒๘^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะต้องจัดการอันสมควรทุกอย่างเพื่อจะปกป้องรักษาผลประโยชน์อันตัวการได้มอบหมายแก่ตนต่อไปจนกว่าทายาทหรือผู้แทนของตัวการจะอาจเข้าปกป้องรักษาประโยชน์นั้น ๆ ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การที่นางสาวพาพิศ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอ้างว่าได้รับมอบอำนาจจากนางปิมฯ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของนางปิมฯ ตามมาตรา ๘๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลผูกพันนางปิมฯ ซึ่งเป็นตัวการผู้มอบอำนาจ กรณีจึงเท่ากับว่านางปิมฯ ได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินแปลงดังกล่าวเอง และเป็นการอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๒๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์

(๒) เจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

^๗ มาตรา ๗๙๗ อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือ สัญญาซึ่งให้บุคคลหนึ่ง เรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดังนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

^๘ มาตรา ๘๒๖ อันสัญญาตัวแทนย่อมระงับสิ้นไปด้วยตัวการถอนตัวแทน หรือด้วยตัวแทนบอกเลิกเป็นตัวแทน

อนึ่ง สัญญาตัวแทนย่อมระงับสิ้นไปเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตาย หรือตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือล้มละลาย เว้นแต่จะปรากฏว่าขัดกับข้อสัญญาหรือสภาพแห่งกิจการนั้น

^๙ มาตรา ๘๒๘ เมื่อสัญญาตัวแทนระงับสิ้นไป เพราะตัวการตายก็ดี ตัวการตกเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือล้มละลายก็ดี ท่านว่าตัวแทนต้องจัดการอันสมควรทุกอย่างเพื่อจะปกป้องรักษาประโยชน์อันเขา ได้มอบหมายแก่ตนไปจนกว่าทายาทหรือผู้แทนของตัวการจะอาจเข้าปกป้องรักษาประโยชน์นั้น ๆ ได้

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

๒๕๓๔ เมื่อ นางสาวพาพิศฯ มิได้อุทธรณ์ในฐาณะทายาทโดยธรรมแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นว่าจะมีผลครอบคลุมถึงทายาทคนอื่นซึ่งไม่ได้มายื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินด้วยหรือไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของวัดเทพลีลา
ซึ่งอยู่ในเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๐/๕๗ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีแนวเขตเวนคืนตัดผ่านที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพลีลา จำนวน ๒ แปลง วัดเทพลีลาจึงได้ทำความตกลงและทำสัญญาการจ่ายเงินค่าผดุงกรรมที่ดินซึ่งมหาเถรสมาคมได้ให้ความเห็นชอบในราคาค่าผดุงกรรมแล้ว หลังจากทีวัดเทพลีลาได้ขอแบ่งแยกที่ดินเพื่อเตรียมไว้สำหรับการจดทะเบียนแบ่งที่ดินให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ (ชอยวัดเทพลีลา) วัดเทพลีลาได้นำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงไปจดทะเบียนเวนคืนตามเนื้อที่ดินที่แบ่งแยกไว้ โดยเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนไว้ในสารบัญจดทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินว่า “ที่ดินแปลงนี้ตกเป็นของทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ โดยการซื้อขายตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐” และกรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าผดุงกรรมที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่วัดเทพลีลาเต็มจำนวนตามสัญญาซื้อขายแล้ว

หลังจากที่ได้จดทะเบียนเวนคืนแล้ว กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๓๐๘/๑๐๐๐๖ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ขอรื้อกรรมที่ดินว่า เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของวัด หากหน่วยงานที่เวนคืนตราเพียงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยไม่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ หรือมิได้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ การแก้ไขหลักฐานที่ดินของวัดตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะกระทำหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/๒๓๕๐๘ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ และหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/๒๓๕๐๙ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งข้อหารือไปยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (กรมการศาสนา (เดิม)) และกรุงเทพมหานครว่า การแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในโฉนดที่ดินของวัดเทพลีลานั้นได้ดำเนินการไปในขณะที่ยังไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีจึงเป็นการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเพื่อให้การโอนที่ดินของวัดเทพศิลาถูกต้องตามกฎหมายกรุงเทพมหานครจึงควรประสานงานกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีได้กล่าวถึงกรณีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่วัดตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาเป็นการจดทะเบียนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ (ทางหลวงเทศบาล สายซอยรามคำแหง ๓๙) จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ใช่เป็นการโอนให้แก่ส่วนราชการ (กรุงเทพมหานคร) และเป็นการจดทะเบียนที่ได้ดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่จำเป็นต้องมีการเสนอตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่ดินของวัดเทพศิลาตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า การจดทะเบียนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายซอยรามคำแหง ๓๙ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่วัดของวัดเทพศิลาหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายซอยรามคำแหง ๓๙ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือและการชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรุงเทพมหานครต้องการเวนคืนที่ดินในบริเวณที่กำหนดในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงเทศบาล สายซอยรามคำแหง ๓๙ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีแนวเขตทางตัดผ่านที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาจึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ มาตรา ๓๔^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้อีก แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

คณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการนั้นแล้ว ให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางในกรณีอื่นๆ ตามวรรคหนึ่ง แห่งมาตราดังกล่าว ให้กระทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติและตามมาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บัญญัติไว้ว่า หากได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๓ แล้วให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า การโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้แก่กรุงเทพมหานครเพื่อขยายทางหลวงเทศบาล เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ให้แก่กรุงเทพมหานคร เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และวัดเทพศิลาได้รับคำผาติกรรมจากกรุงเทพมหานครแล้ว แต่มิได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาให้เป็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ แม้วัดเทพศิลาจะได้นำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงไปจดทะเบียน ก็ทำให้ผลทำให้ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาพ้นจากสภาพการเป็นที่ดินของวัดแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาลโดยไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนให้แก่กรุงเทพมหานครจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้วินิจฉัยมาโดยตลอดว่า การกระทำใดๆ ก็ตามที่มีผลให้ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์พ้นไปจากสภาพการเป็นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ จะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น จึงจะมีผลตามกฎหมาย การแสดงเจตนาสละกรรมสิทธิ์หรือการอุทิศที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ให้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

^๒ มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์อยู่ในเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนและมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าว เพื่อกิจการที่จะมีการเวนคืนนั้น ถ้าได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ด้วย

^๓ มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^{๑๐} ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตามความเห็นของกรมที่ดิน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๗

^{๑๐} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๗๗๘ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๐๖-๖๐๘/๒๕๓๙)

เรื่องเสร็จที่ ๓๔๘/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙/๓๓๕ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กทพ. ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนขั้นที่ ๓ สายใต้ ตอนเอส ๑ (สายบางนา – อารณรังค์) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตคลองเตย เขตพระโขนง และเขตบางนา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๖ ปรากฏว่าเขตทางพิเศษได้ตัดผ่านที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนแปลงที่ดินของนายประชา โพธิ์ศรี คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ในท้องที่เขตพระโขนง จึงได้ประชุมพิจารณาเพื่อกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยกำหนดค่าทดแทนดังนี้

- ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๓๔๒๑ เลขที่ ๒๑๖๗ ตำบลบางจาก อำเภอพระโขนง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่เดิมตามโฉนด ๑๖๔ ตารางวา ถูกเขตทาง ๕๕ ตารางวา ค่าทดแทนตารางวาละ ๑๓,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าทดแทน ๗๑๕,๐๐๐ บาท

- บ้านตึก ๒ ชั้น เลขที่ ๒๖๗/๑ ถูกเขตทางบางส่วน คิดค่าทดแทนบางส่วนเป็นเงิน ๓๑๕,๕๑๔.๕๑ บาท

- บ้านครึ่งตึกครึ่งไม้ ๒ ชั้น เลขที่ ๒๖๗/๑ ถูกเขตทางทั้งหมด ค่าทดแทนเป็นเงิน ๓๔๐,๘๘๐.๙๑ บาท

- บ้านไม้ ๒ ชั้น เลขที่ ๒๖๗/๑ ถูกเขตทางบางส่วน คิดค่าทดแทนทั้งหลังเป็นเงิน ๔๔๖,๙๑๓.๘๔ บาท

- เพิงไม้ ถูกเขตทางทั้งหมด ค่าทดแทนเป็นเงิน ๒๑,๑๔๐.๑๘ บาท

- แท็งก์น้ำ รั้วไม้ ค่าทดแทนเป็นเงิน ๑๖๐,๑๕๓.๖๗ บาท

- ไม้ยืนต้น ค่าทดแทนเป็นเงิน ๑๖,๙๐๐ บาท

- ถนนพื้นลานคอนกรีตเสริมเหล็ก และประตูรั้วเหล็ก (ปลูกอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๐๘๐๑ เลขที่ดิน ๕๘๘ ของนางทองคำ รุ่งสว่าง โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน) ถูกเขตทางทั้งหมด ค่าทดแทนเป็นเงิน ๒๐,๒๗๓.๙๓ บาท

- ค่าทดแทนความเสียหายจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นเงิน ๙,๘๓๑ บาท

รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๒,๐๔๖,๖๐๘.๐๔ บาท

กทพ. ได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙(๒)/๑๔๑ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ หนังสือ ที่ กทพ ๐๙(๒)/๒๐๕ และหนังสือ ที่ กทพ ๐๙(๒)/๒๒๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งให้นายประชาฯ ไปติดต่อเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน นายประชาฯ ได้รับหนังสือทั้ง ๓ ฉบับเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ นายประชาฯ ได้มาตกลงทำสัญญาซื้อขายและตกลงเกี่ยวกับค่าทดแทนทรัพย์สินที่จะถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษสายบางนา – อารณรังค์ กับ กทพ. ต่อมา นายประชาฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา ร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีอสังหาริมทรัพย์ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ อ้างว่า การเวนคืนตามโครงการทางด่วนชั้นที่ ๓ สายใต้ ตอนเอส ๑ ที่ดินของตนซึ่งถูกเวนคืนได้รับค่าทดแทนต่ำกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด และที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถทำประโยชน์ได้ เพราะที่ดินส่วนที่เหลือเป็นรูปสามเหลี่ยมชายธง คับแคบ ด้านหนึ่งติดถนนบางนา - ตราด อีกด้านหนึ่งติดโรงเรียนบางจากซึ่งเป็นอาคารสูง ๔ ชั้น จึงทำให้ที่ดินของตนซึ่งอยู่ตรงกลางถูกปิดกั้นแสงแดด มีมลพิษทางเสียงและอากาศ การเวนคืนของรัฐทำให้ได้รับความเดือดร้อน รัฐควรซื้อบ้านและที่ดินไปทั้งหมด ๑๖๔ ตารางวา ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา (พลตรีอินทรีรัตน์ ยอดบางเตย) จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ ๖๓๐๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งมายัง กทพ. เพื่อหารือและร่วมกันพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ผลจากการร่วมพิจารณาเพื่อหาข้อปัญหาและแนวทางการแก้ไข ระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับคณะกรรมการการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ ปรากฏว่ามีประเด็นเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนรายนี้ กทพ. ควรดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจำนวน ๑๐๙ ตารางวา ตามความประสงค์ของผู้ร้อง เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่าที่ดินส่วนที่เหลือไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่สามารถเข้า – ออกสู่ถนนสาธารณะได้ แต่ในเรื่องนี้ กทพ. มีความเห็นว่ามาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนตายตัว กล่าวคือจะต้องปรากฏว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่มีเนื้อที่น้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือมีด้านหนึ่งด้านใดมีความยาวน้อยกว่า ๕ วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ไม่ได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของ

เดียวกัน หากที่ดินแปลงใดอยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวและเจ้าของทรัพย์สินได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนั้น เจ้าหน้าที่ก็ต้องเวนคืนตามคำร้องขอโดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ในกรณีของนายประชาฯ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินของนายประชาฯ มีจำนวนเนื้อที่ส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมากกว่า ๒๕ ตารางวาโดยมีจำนวนเนื้อที่ที่เหลือจากการเวนคืนถึง ๑๐๙ ตารางวา และไม่มีด้านหนึ่งด้านใดมีความยาวน้อยกว่า ๕ วา จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ กทพ. จึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจนอกเหนือจากบทบัญญัติที่กฎหมายให้กรอบอำนาจไว้ได้ ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือไว้ ตามหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๒๔๗ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ ว่า “การซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มิใช่กรณีตกลงซื้อขายที่ดินกันด้วยความสมัครใจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์จะช่วยเหลือเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเวนคืนในกรณีที่มีที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอยู่เพียงเล็กน้อย และมีลักษณะต้องตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งอนุมานได้ว่าไม่อาจใช้ประโยชน์ต่อไปได้ตามปกติ ถ้าเจ้าของที่ดินขอให้ทางราชการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ ทางราชการจะต้องดำเนินการตามคำขอของเจ้าของที่ดินโดยไม่อาจปฏิเสธการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือนั้น ในทางกลับกันถ้าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนไม่เข้าลักษณะตามมาตรา ๒๐ เจ้าของที่ดินนั้นก็ไม่มีสิทธิขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินตามมาตรา ๒๐ และทางราชการก็ไม่มีอำนาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ” (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔) ซึ่งในประเด็นของการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนนี้ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ทำให้นายประชาฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งความเดือดร้อนเสียหายในกรณีเช่นนี้เป็นความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กทพ. จึงต้องบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืน โดยการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนจำนวน ๑๐๙ ตารางวา ตามความประสงค์ของผู้ถูกเวนคืน โดยไม่สามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ มาใช้ในการพิจารณาได้

เนื่องจากความเห็นของ กทพ. และคณะอนุกรรมการฯ ในการพิจารณาหาแนวทางบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กทพ. จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กทพ. สามารถดำเนินการตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่ให้จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของนายประชา โพธิ์ศรี ได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดั่งกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ กรณีต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ มาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดไว้ กล่าวคือ เนื้อ ที่ที่ดินที่เหลืออยู่ต้องน้อยกว่า ๒๕ ตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่า ๕ วา และที่ดินส่วนที่ เหลืออยู่มิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน และเจ้าของร้องขอให้ เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย สำหรับกรณีตามข้อหารื้อนี้มีเนื้อที่เหลืออยู่ ๑๐๙ ตารางวา และไม่มีด้านหนึ่งด้านใดยาวน้อยกว่า ๕ วา เมื่อไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ มาตรา ๒๐^๒ ดังกล่าว เจ้าของที่ดินก็ไม่มีสิทธิร้องขอให้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือ และ ทางราชการก็ไม่มีอำนาจเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^๓ อย่างไรก็ตาม กทพ. อาจใช้ดุลยพินิจจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ จากการเวนคืนของนายประสาช โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๖ (๒)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ให้อำนาจ กทพ. ในการซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สิน ใดๆ ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของ กทพ. ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ได้

^๑ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่ เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อ ที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดินให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดย อนุโลม

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ บันทึก เรื่อง ค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งเจ้าหน้าที่ได้จัดซื้อไว้ตามคำ ร้องขอของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๖ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔๒)

^๔ ข้อ ๖ เพื่อบรรลุมวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือ ดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้นเรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียวและรถใต้ดิน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๔๖๑/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ทบทวนปัญหาข้อหาหรือกรณีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง

ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕

ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๔๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กปภ. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เกี่ยวกับกรณีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่ง กปภ. ได้เคยมีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๔๒/๓๖๒๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า บทเฉพาะกาลตามข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าว จะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีคำวินิจฉัยว่า การออกกฎกระทรวงดังกล่าวไม่เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และบทเฉพาะกาล ตามข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวก็มิได้ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ แต่อย่างใด

กปภ. เห็นว่า การออกกฎกระทรวงโดยฝ่ายบริหารแม้จะสามารถทำได้ตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การออกกฎกระทรวงของฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องคำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีผลกระทบต่ออำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ซึ่งสำหรับกรณีนี้หาเรื่องนี้ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้อินสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการและกรมอนามัยที่มีอยู่ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปเป็นของ กปภ. ซึ่งสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นสิทธิที่ส่วนราชการมีอยู่เดิมไม่ใช่สิทธิที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด จึงเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะให้ กปภ. ปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหา

ประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ เสมือนหนึ่ง กปภ.เป็นส่วนราชการที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ดังนั้น กฎกระทรวงที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับในภายหลัง ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ให้ กปภ. ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ที่ราชพัสดุ จึงต้องเป็นกฎกระทรวงซึ่งวางหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับกับส่วนราชการด้วย ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้ว มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ในอันที่จะต้องไม่ออกกฎกระทรวงอันมีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ให้รัฐวิสาหกิจที่ได้รับโอนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุมาจากส่วนราชการตามกฎหมายถือปฏิบัติ ผิดแผกแตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ กปภ. จึงขอให้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อที่ กปภ. จะได้นำความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้เป็นกรณีศึกษาสำหรับ กปภ. ต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นการขอทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค^๑ และเป็นกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านและต้องการความรอบคอบในการพิจารณา จึงขอให้กรรมการกฤษฎีกาสามคณะ ได้แก่ กรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗ ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ตามนัยข้อ ๑๐ วรรคสาม^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวง ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๒๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๖)

^๒ ข้อ ๑๐ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ขอความเห็นอาจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ในกรณีนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะเป็นการประชุมคณะพิเศษ หรือจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหานี้ได้ตามที่เห็นสมควร

^๓ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการประสานส่วนภูมิภาค เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นยืนตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุ ซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ บัญญัติให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลัง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจาก “กฎกระทรวง” เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารเห็นสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็สามารถดำเนินการได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุกรณีผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นรัฐวิสาหกิจ แตกต่างจากหลักเกณฑ์ของผู้ใช้ที่ราชพัสดุที่เป็นส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

ส่วนการที่บทบัญญัติมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติการประสานส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้สิทธิตามมาตรา ๔๙^๖ และมาตรา ๕๐^๗ หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการใช้

^๔ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขาธิการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่าย และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๕๑ สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป

^๖ มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประสานส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการ

ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีนั้น ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ กปภ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจได้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต่อไปตามภารกิจที่ได้รับโอนมาตามกฎหมาย โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเช่นเดียวกับ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่ กปภ. ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยอิสระแต่อย่างใด กปภ. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓๙^๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นเนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งได้ จัดไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการให้มีการใช้ตามความจำเป็นและสมควร ดังนั้น การที่บทเฉพาะกาลข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมิได้มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นภายในเวลาที่กำหนด จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๕๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด

ประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๙ มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขและ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙ ข้อ ๓๙ ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง

เมื่อได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนต่อไปได้ตามความจำเป็นและสมควร และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจนั้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๖/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอย
และบ่อบำบัดน้ำเสีย

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทส ๐๒๐๑/๑๐๒๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างได้ประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อปี ๒๕๒๕ ประกอบด้วยบริเวณที่ดินบนเกาะช้างและเกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลเกาะช้างและตำบลเกาะหมาก อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด รวมเนื้อที่ประมาณ ๔๐๖,๒๕๐ ไร่ ประกอบด้วยส่วนที่เป็นพื้นดินประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ไร่ และส่วนที่เป็นพื้นน้ำประมาณ ๒๘๖,๒๕๐ ไร่ โดยเป็นพื้นที่ที่กองทัพเรือขอใช้ประโยชน์ในราชการของกองทัพเรือประมาณ ๑๖,๔๒๑ ไร่ นอกจากนี้ยังมีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนอีกจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑๖,๐๐๐ ไร่ ซึ่งที่ดินทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวอยู่กระจัดกระจายปะปนกันไปตามสภาพข้อเท็จจริง โดยที่เกาะช้างมีทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์และสวยงาม จึงมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวที่เกาะช้างปีละ ประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ คน นักท่องเที่ยวจะเที่ยวชมป่าไม้ น้ำตก หาดทราย ทะเล ฯลฯ ในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง แต่การพักอาศัยส่วนใหญ่จะเข้าพักอาศัยในโรงแรมหรือรีสอร์ทของเอกชน ซึ่งอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ ผลพวงของการท่องเที่ยวดังกล่าว เช่น ขยะมูลฝอย น้ำเสีย จึงมีเป็นจำนวนมากและปรากฏให้เห็นชัดเจนในพื้นที่ที่เป็นสิ่งปลูกสร้างของเอกชนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ก็ถือได้ว่าเกิดจากกิจกรรมของนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาเกาะช้างให้เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนให้มีการบริหารและพัฒนาพื้นที่ในเชิงบูรณาการ ดังเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนา พื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นว่า การที่จะให้เกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้อย่างยั่งยืน ควรจะต้องรักษาสภาพแวดล้อมของเกาะช้างเอาไว้โดยต้องสามารถควบคุมและจัดการ สิ่งแวดล้อมอันได้แก่ ขยะมูลฝอย น้ำเสีย ฯลฯ ทั้งในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและพื้นที่ของเอกชนบนเกาะช้างไปพร้อมๆ กัน จะแยกดำเนินการไม่ได้ ในการนี้ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและประสานงานกับท้องถิ่นหรือ พื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในการบริหารจัดการท่องเที่ยวอย่างมีเอกภาพและแก้ไขปัญหา จึงได้เสนอโครงการกำจัดขยะมูลฝอยบนเกาะช้างด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้พื้นที่ในเขต

อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างเนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ สำหรับก่อสร้างและดำเนินการเพื่อกำจัดขยะมูลฝอยทั้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างและพื้นที่ของเอกชนบนเกาะช้าง เพราะการจะหาที่ดินของเอกชนจำนวนมากมาใช้ในการดำเนินการเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อเป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเกาะช้างให้เป็นพื้นที่พิเศษ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสมควรจะดำเนินการได้ แต่โดยที่เรื่องในลักษณะเดียวกันนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ ดังนี้

๑. กรณีการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า กรมป่าไม้อาจออกระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่กิจการนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ข้อห้ามตามอนุมาตราอื่นๆ ด้วย สำหรับกิจการโรงแรม ที่พักอาศัย นั้น ถ้ากรมป่าไม้มีนโยบายที่จะให้มีที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้ก็อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ ออกระเบียบโดยอนุมัติรัฐมนตรีกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการก่อสร้างที่พักให้เป็นของกรมป่าไม้ โดยกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างในนามของกรมป่าไม้เสียชั้นหนึ่งก่อน แล้วกรมป่าไม้จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๑๓) อนุญาตให้ผู้ก่อสร้างได้เข้าไปดำเนินกิจการโรงแรม ที่พักอาศัย อันเป็นการหาประโยชน์จากอาคารนั้นตามระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๒. กรณีกรมชลประทานขออนุญาต ใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยอินทนนท์ เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่หอย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำจำเป็นต้องมีการเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า และมีการทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด ทราย หรือทำให้น้ำในลำคลอง ลำห้วย ท่วมท้น หรือปิด หรือกีดขวางแก่ทางน้ำ การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำจึงเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไม่อาจอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ปฏิบัติการใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะทำลายสภาพทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติได้ เพราะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมุ่งประสงค์จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ทั้งไม่เข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงไม่มีอำนาจมอบหมายให้กรมชลประทานเข้าก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติในฐานะผู้กระทำการแทน หรือผู้ให้การสนับสนุนการกระทำดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีการก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างดังกล่าวเป็นคนละกรณีกับการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำแม่หอย หากแต่จะเป็นประโยชน์ในการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมทั้งในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และนอกพื้นที่อุทยานแห่งชาติบนเกาะช้างในลักษณะบูรณาการตามวัตถุประสงค์ของการประกาศพื้นที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดำเนินการก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอย โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างในฐานะผู้กระทำการแทน หรือผู้ให้การสนับสนุนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ ๒ หากจำเป็นจะต้องดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการรับขยะมูลฝอยจากภายนอกพื้นที่อุทยานแห่งชาติมาจัดในโรงกำจัดขยะมูลฝอยดังกล่าวด้วย จะเป็นการขัดกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ ๓ นอกเหนือจากเรื่องขยะที่ได้ขอความเห็นในข้อ ๑ และข้อ ๒ แล้ว ยังมีเรื่องการจัดน้ำเสียอีกเรื่องหนึ่งกล่าวคือ น้ำที่ใช้แล้วจากโรงแรม บ้านพัก สถานบริการต่างๆ ซึ่งก่อสร้างในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิของราษฎรและในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นน้ำเสียที่จะต้องรับการบำบัดโดยที่น้ำเสียจากทั้งสองแหล่งดังกล่าว ได้ไหลมารวมกันแล้วไหลลงทะเลโดยไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นน้ำเสียจากพื้นที่ส่วนใด แต่โดยหลักปฏิบัติแล้วบ่อบำบัดน้ำเสียดังกล่าวจะต้องเป็นลักษณะบ่อบำบัดรวม เนื่องจากการบำบัดน้ำเสียเป็นประโยชน์ต่อการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น หากจะดำเนินการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เช่นเดียวกับประเด็นที่ ๑ จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอยหรือบ่อบำบัดน้ำเสียในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างในฐานะผู้กระทำการแทน หรือผู้ให้การสนับสนุนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่

๒. การรับขยะมูลฝอยหรือน้ำเสียจากภายนอกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติมากำจัดในโรงกำจัดขยะมูลฝอยหรือบ่อบำบัดน้ำเสียภายในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มาตรา ๑๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีความผิดเนื่องจากการปฏิบัติภารกิจในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีฉะนั้นจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖^๒ และมาตรา ๑๗^๓ และมีความผิดตามที่ได้ระบุไว้ในหมวด ๕ แห่ง

^๑ มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า

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

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลุกสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ

พระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการหรือปฏิบัติการใดในเขตอุทยานแห่งชาติได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนศึกษาหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชนแล้ว การกระทำความดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอันจำกัดตามระเบียบที่อธิบดีจะกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี^๕ และอยู่ภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ด้วย ดังนั้น หากพิจารณาได้ว่าการก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอย หรือบ่อบำบัดน้ำเสียจะเป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๙ และเป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตของระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี^๖ แล้ว การก่อสร้างโรงกำจัดขยะมูลฝอย หรือบ่อบำบัดน้ำเสียก็สามารถดำเนินการได้ โดยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชให้ปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้เอง^๗ หรืออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๕ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๖ (พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้โอนกิจการอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงานอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

^๖ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ ให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากกรมป่าไม้ให้ปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติ ในกรณีดังต่อไปนี้ โดยมีต้องขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นการเฉพาะราย

ฯลฯ

ฯลฯ

พิจารณาอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการก็ได้^๗ ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับไว้ในระเบียบดังกล่าว

สำหรับการมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ นั้น การมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างให้มีผลทำให้ผู้นั้นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่^๘ ผู้ดำเนินการก่อสร้างแทนดังกล่าวจึงเป็นเพียงผู้กระทำการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามที่ตนได้รับมอบหมายเท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งต่างหากที่เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถกระทำได้^๙ แต่ทั้งนี้การมอบหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า การดำเนินการรับขยะมูลฝอยหรือน้ำเสียจากภายนอกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติมา ก่อจัดในโรงกำจัดขยะมูลฝอยหรือบ่อบำบัดน้ำเสียภายในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาตินั้น เมื่อมาตรา ๑๖^{๑๐}

(๑๒) ปฏิบัติการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องหรือเพื่อฟื้นฟู บำรุง ดูแลรักษา ความสะดวก ดูแลรักษาและเพาะพันธุ์ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติให้ดีขึ้น ตามนโยบายของทางราชการ

^๗ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติ ในกรณีดังต่อไปนี้ ได้ โดยขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมป่าไม้เป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ปฏิบัติการตามโครงการหรือแผนการใดๆ เพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามแบบที่กรมป่าไม้เห็นชอบ

^๘ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ คำพิพากษากฎีกาที่ ๑๒๑๐/๒๕๐๓ จำเลยเป็นผู้รับจ้างทำไม้โดยป่าไม้เขตเป็นผู้ว่าจ้าง ตามสัญญาจ้างอันเป็นการ ทำไม้เพื่อประโยชน์บำรุงป่าในทางวิชาการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๑๗ (๑) การทำไม้รายนี้จึงเป็นการทำไม้โดยไม่ต้องรับอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๘ (๒) สำหรับฎีกาของโจทก์ที่อ้างว่าสัญญาจ้างทำไม้ซึ่งจำเลยเป็นผู้รับจ้างทำถือ เสมือนเป็นใบอนุญาตนั้น เป็นข้ออ้างที่ขัดต่อเหตุผล เพราะสัญญาจ้างยอมไม้ใช่ใบอนุญาต จำเลยในคดีนี้เป็นแต่เพียงผู้รับจ้างหาผู้ทำไม้ไม่ ป่าไม้เขตต่างหากเป็นผู้จัดทำไม้รายนี้ ดังนั้น เมื่อจำเลยนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ไปแต่ไม่ทันพ้นด่านป่าไม้ด่านแรก แม้จำเลยจะไม่มีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่จำเลยก็ยังไม่มีความผิดตาม มาตรา ๓๙

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ไม่ได้กำหนดห้ามไว้ กรณีดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่อยู่ภายใต้ข้อห้ามตามอนุมาตราอื่นของมาตรา ๑๖ ด้วย และหากเป็นการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ และภายใต้ระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีดังที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๗

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เรื่องเสรีจที่ ๕๑๘/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การก่อสร้างอาคารเรียนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๒/๑๘๔๐๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับการประสานงานจากโรงเรียนบ้านปางแปก จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตามสำเนาหนังสือที่ ศธ ๑๑๔๘.๐๒๐๔๐๕/๐๑๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ขอสร้างอาคารเรียน แบบ สปช. ๑๐๓/๒๖ จำนวน ๑ หลัง โดยพื้นที่ที่ขออนุญาตสร้างโรงเรียนดังกล่าวอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าลุ่มน้ำปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณากรณีการดำเนินการก่อสร้างอาคารเรียนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ” อันเป็นข้อยกเว้น เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่สามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ ฯลฯ ประกอบกับได้มีระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐๖ ดังนั้น การสร้างอาคารเรียนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายดังกล่าว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ ที่บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร กำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยพลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์

ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” แล้ว เหตุผลในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือ ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า และกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อการศึกษาซึ่งอธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมฯ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการศึกษาเกี่ยวกับพันธุ์สัตว์ป่า หรือการศึกษาด้านอื่นได้ แต่ต้องไม่ให้มีการก่อสร้างขึ้นใหม่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ประกอบกับพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอใช้พื้นที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อย่างไร ดังนั้น จึงไม่อาจอนุญาตให้มีการสร้างอาคารเรียนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้ว เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงขอหารือดังนี้

๑. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อนุญาตให้มีการสร้างโรงเรียนหรือสถานศึกษาในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีส่วนราชการอื่น (ซึ่งมิใช่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) หรือรัฐวิสาหกิจขออนุญาตก่อสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อนุญาตให้มีการสร้างโรงเรียนหรือสถานศึกษาในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า อำนาจของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง^๑

^๑ มาตรา ๓๘ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพืชมงคลชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน

แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นอำนาจในการสั่งให้เฉพาะบุคคลที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมประมงเท่านั้นที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ โดยที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีความผิด มิใช่อำนาจที่จะสั่งกับบุคคลทั่วไปหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำหรือปฏิบัติการของบุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุม ดูแลและสั่งการของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และอำนาจของอธิบดีดังกล่าวต้องเป็นการสั่งการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมประมงกระทำการใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด กล่าวคือ ๑) เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือ ๒) เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือ ๓) เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักผ่อนหย่อนใจ หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน^๒ และการกระทำนั้นอยู่ภายในขอบเขตนารมณของการกำหนดให้บริเวณที่ดินแห่งใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า^๓ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕^๔ ที่มุ่งหมายให้สัตว์ป่าได้มีที่อยู่อาศัยอย่างปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า และให้

หิน หรือเลียงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักผ่อนหย่อนใจ หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(มาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้แก้ไขคำว่า “กรมป่าไม้” ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็น “กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช”)

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ มาตรา ๓๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๔ เหตุผล ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่ใน ปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดัง

การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างอาคารเรียนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าย่อมจะต้องมีการยึดถือ หรือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่นซึ่งเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการก่อสร้างเพื่อการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า การก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมประมงจะสั่งหรืออนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวดำเนินการได้ตามนัยมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ แม้ว่าข้อ ๔ ของระเบียบฯ จะกำหนดให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปลูกหรือก่อสร้างสำนักงาน สถานที่ปฏิบัติงาน สถานศึกษา หรือพักอาศัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชนในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษา หรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือ ให้ความรู้แก่ประชาชนก็ตาม แต่การอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติการอย่าง หนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชตามระเบียบนี้ต้องอยู่ภายในขอบเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายแม่บทด้วยเช่นกัน

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไปและเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศใน การที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากร ที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและ สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ข้อ ๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษา หรือบำรุง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือการพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมป่าไม้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ปลูกหรือก่อสร้างสำนักงาน สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่ศึกษา หรือพักอาศัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน

อนึ่ง หากมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่สร้างสถานที่เพื่อการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษาในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชสมควรดำเนินการกันพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างสถานที่ศึกษาดังกล่าวออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเสียก่อน โดยการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามมาตรา ๓๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง ส่วนราชการอื่น (ซึ่งมิใช่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) หรือรัฐวิสาหกิจขออนุญาตก่อสร้างสิ่งก่อสร้างในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า อำนาจอธิบดีตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นอำนาจในการสั่งให้เฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกรมประมงเท่านั้นที่สามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ปัญหาประเด็นที่สองจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๗

^๖ มาตรา ๓๔ การขยายหรือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช่เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๔๘๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ซึ่งเดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นในบันทึกเรื่อง การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล (เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๓๘) อันเป็นปัญหาข้อหารือของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ในประเด็นว่า ที่ดินที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายและจ่ายเงินค่าที่ดินงวดแรกร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณะแล้วหรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามกรณีข้อหารือปรากฏว่ามีเพียงการทำสัญญาจะซื้อจะขายและจ่ายค่าที่ดินไปแล้วเพียงบางส่วนแต่ยังไม่ครบถ้วน โดยยังมีได้มีการทำสัญญาซื้อขาย และยังมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อตามมาตรา ๔๕๖ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวต่อไปได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดสิบปีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่ตกเป็นทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด

ต่อมา นายยิ้ม เพียนศรี และพวก ได้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโครงการพุทธมณฑลสาย ๑ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในการสร้างถนนโครงการพุทธมณฑลสาย ๑ โดยอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ดังกล่าวข้างต้น และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว เรื่องร้องทุกข์ของนายยิ้ม เพียนศรี และพวก ได้โอนไปอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครอง

เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๔ กรุงเทพมหานครได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งกรุงเทพมหานครว่า เรื่องนี้ได้ดำเนินการจนกลายเป็นคดีในศาลปกครอง จึงเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย

ของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล เว้นแต่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

ในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๑๓/๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยที่ ๑๑๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คดีดังกล่าวมิใช่เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลแพ่ง และเมื่อศาลแพ่งรับโอนคดีมาจากศาลปกครองแล้ว ปรากฏว่าโจทก์ (นายยิ้ม เพี้ยนศรี กับพวก) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องคดี เนื่องจากไม่มีความประสงค์จะฟ้องคดีนี้ที่ศาลแพ่ง และกรุงเทพมหานครก็ได้คัดค้านคำร้องดังกล่าวแต่อย่างใด ศาลแพ่งจึงได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เจ้าของที่ดินบางรายซึ่งได้รับค่าทดแทนที่ดินไปร้อยละเจ็ดสิบห้าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ ประสงค์จะขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินใหม่เต็มทั้งจำนวนในราคาปัจจุบัน แต่กรุงเทพมหานครประสงค์จะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ยังค้างจ่ายในราคาปัจจุบัน เนื่องจากเห็นว่า ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๗/๒๕๔๓ ซึ่งเป็นการฟ้องขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินโครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสายอีกขณะนั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินได้ยินยอมเห็นชอบกับเงินค่าทดแทนที่ราชการกำหนดให้แล้ว จึงยินยอมสละที่ดินซึ่งอยู่ในแนวเขตถนนให้เป็นทางสาธารณะโดยไม่เคยเข้ายุ่งเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวอีกเลย ทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นทางสาธารณะประโยชน์และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เจ้าของที่ดินหรือทายาทไม่อาจเรียกให้ใช้ค่าที่ดินตามราคาปัจจุบันได้

กรุงเทพมหานครเห็นว่า เนื่องจากนายยิ้ม เพี้ยนศรี กับพวก ได้ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง จึงยังไม่มีข้อยุติในประเด็นข้อกฎหมายที่กรุงเทพมหานครได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวน ประกอบกับในขณะนี้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับแล้ว ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินสำหรับกรณีที่ดินที่เคยทำสัญญาจะซื้อขายกับทางราชการไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ รวมทั้งแปลงแบ่งแยกจากแปลงที่ได้ทำสัญญาไว้แล้ว จะจ่ายเงินค่าทดแทนเช่นใด กรุงเทพมหานครจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าของที่ดินที่ได้ทำสัญญาจะซื้อขายกับทางราชการไว้เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้ว

ปัจจุบันยังคงค้างจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่สองอีกร้อยละยี่สิบห้า จะยังมีผลผูกพันคู่สัญญาหรือไม่

๒. ขณะนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับ การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงที่เคยทำสัญญาจะซื้อจะขาย รวมทั้งแปลงที่แบ่งแยกภายหลังการทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้ว ปัจจุบันยังคงค้างจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่สองอีกร้อยละยี่สิบห้า จะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินอย่างไร เพียงใด จะจ่ายเพียงงวดที่สองจำนวนร้อยละยี่สิบห้า หรือจ่ายใหม่เต็มจำนวน และจะยึดถือคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกรุงเทพมหานครโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

เดิมการสร้างถนนโครงการพุทธมณฑลอยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของกรมการศาสนา โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอยานนาวา อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางขุนเทียน อำเภอธนบุรี อำเภอบางกอกน้อย อำเภอดุสิต อำเภอภาษีเจริญ กิ่งอำเภอหนองแขม จังหวัดธนบุรี อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอสองพราน และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมา ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๑ ขยายอายุพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เดียวกันอีกสองฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้บังคับต่อเนื่องกันมาโดยตลอด อันมีผลทำให้การกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนตามโครงการดังกล่าว บังคับใช้ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๗ จนถึงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดจนก่อสร้างถนนสายต่างๆ

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ กรุงเทพมหานครได้รับมอบหมายงานจัดกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ในถนนพุทธมณฑลสาย ๑ สาย ๒ สาย ๓ และสายอักษะ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครจากกรมการปกครองและกรมการศาสนา ซึ่งในขณะนั้นพระราชกฤษฎีกาฉบับสุดท้ายสิ้นสุดอายุการใช้บังคับแล้ว และจากการตรวจสอบ

เอกสารการจัดการกรรมสิทธิ์ก่อนที่กรุงเทพมหานครรับมอบหมาย พบว่ามีการเจรจาตกลงจะซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ โดยทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและเจ้าของที่ดินได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปก่อนร้อยละเจ็ดสิบห้า ส่วนที่เหลือจะได้รับต่อเมื่อได้ทำการรังวัด แบ่งแยกโฉนดที่ดินส่วนที่ถูกตัดถนนตามโครงการจดทะเบียนเป็นสาธารณประโยชน์หรือทางหลวงแล้ว

จากนั้น กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการงานจัดการกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑลดังกล่าวมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าได้ดำเนินการให้เจ้าของที่ดินที่ทำสัญญาจะซื้อจะขายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ ทำการรังวัดแบ่งแยกส่วนที่ถูกตัดถนนไปได้แล้วจำนวนหนึ่ง โดยกรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่ยังค้างอยู่จำนวนร้อยละยี่สิบห้า แต่ยังคงมีเจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้กรุงเทพมหานครเข้าดำเนินการใดๆ ในที่ดิน และไม่ตกลงรับราคาค่าทดแทนที่ดินที่เหลือร้อยละยี่สิบห้าตามสัญญาจะซื้อจะขาย

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา เพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ในท้องที่แขวงฉิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางพรหม แขวงบางเชือกหนัง เขตตลิ่งชัน แขวงคลองขวาง แขวงบางด้วน แขวงบางหว้า เขตภาษีเจริญ และแขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ซึ่งปรากฏว่าบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของโครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙

กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่เคยทำสัญญาจะซื้อจะขายกับทางราชการไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ รวมทั้งแปลงแบ่งแยกจากแปลงที่ได้ทำสัญญาไว้แล้วให้แก่เจ้าของที่ดิน เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในแนวเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ กรณีที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายกับเจ้าของที่ดินไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ และได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้ว ปัจจุบันยังคงค้างจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่สองอีกร้อยละยี่สิบห้า นั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินโอนไปยังผู้จะซื้อหรือไม่ และสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวยังมีผลผูกพันคู่สัญญาหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ที่ดินตามกรณีข้อหาหรืออยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะ

เวนคืน เพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล อันเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนได้ ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตามลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๒ แต่การเวนคืน^๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับในเวลานั้น กำหนดไว้แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐอาจได้อสังหาริมทรัพย์มาเพื่อกิจการที่บัญญัติไว้โดยการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นได้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บังคับโดยเด็ดขาดว่ารัฐจะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ด้วยการออกกฎหมายเวนคืนเพียงอย่างเดียว โดยที่การออกกฎหมายเวนคืนที่ดินในเวลานั้นจะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีที่มีได้มีการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น และปรากฏว่าไม่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาลักษณะเดียวกันอีก รวมทั้งมิได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในพื้นที่ดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังนั้น การเจรจาซื้อที่ดินโดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินในการดำเนินการจัดสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ทางราชการจึงมีอำนาจกระทำได้ กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวโอนไปยังผู้จะซื้อหรือไม่ และสัญญาจะซื้อจะขายยังมีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ ตามกรณีข้อหาหรือมานี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเพียงการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่มีการจ่ายค่าที่ดินไปเพียงบางส่วนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ แต่ยังไม่ครบถ้วน และยังมีได้ทำสัญญา

^๑ มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงจะกระทำกิจการใดดังกล่าวในมาตรา ๕ แต่ยังมีได้กระทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงให้แน่นอน จะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่งในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(ก) ความประสงค์ที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ข) เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ค) กำหนดเขตที่ดินที่ต้องเวนคืน

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะต้องเวนคืน และแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังที่กล่าวมานี้ให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนั้นให้มีอายุสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็น เพื่อทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงต้องเวนคืนนั้น

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“การเวนคืน” หมายความว่า การบังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๓ มาตรา ๕ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงยังไม่โอนไปยังผู้ซื้อตาม มาตรา ๔๕๖^๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งไม่ อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาสิบปีตาม ความในมาตรา ๑๙๓/๓๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่เป็นที่สาธารณะแต่อย่างใด ซึ่งเป็นแนวทางที่เห็นพ้องด้วยกับ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่อง เสร็จที่ ๑๘/๒๕๓๘^๗

อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อครบกำหนดอายุความในการใช้สิทธิ เรียกร้องให้คู่สัญญาชำระหนี้ตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขอ ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาจะซื้อจะขาย อันเป็นการสละประโยชน์แห่งอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๒๔^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น มีการจดทะเบียนสิทธิแบ่งหักเป็นที่ สาธารณประโยชน์ และเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยอมรับ ย่อมเป็นการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่

^๔ มาตรา ๔๕๖ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ท่านว่าเป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือ กลไฟหรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

อนึ่ง สัญญาจะขายหรือจะซื้อทรัพย์สินอย่างใด ๆ ดังว่ามานี้ก็ดี คำมั่นในการซื้อขาย ทรัพย์สินเช่นนั้นก็ดี ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ ท่านให้ใช้บังคับถึงสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งตก ลงกันเป็นราคาหาร้อยบาท หรือกว่านั้นขึ้นไปด้วย

^๕ มาตรา ๑๒๙๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่า การได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติ กรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่น นอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและ โดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

^๖ มาตรา ๑๙๓/๓๐ อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

^๗ บันทึก เรื่อง การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธ มณฑล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๒๖ ลง วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๓๘)

^๘ มาตรา ๑๙๓/๒๔ เมื่ออายุความครบกำหนดแล้ว ลูกหนี้จะสละประโยชน์แห่งอายุความ นั้นเสียก็ได้ แต่การสละประโยชน์เช่นนั้นไม่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกหรือผู้ค้ำประกัน

จึงเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไปตามมาตรา ๑๙๓/๑๒^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นจึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

(๑) หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการสร้างถนนในที่ดินนั้นแล้ว หรือมีพฤติการณ์อื่นใด ที่แสดงว่าเจ้าของที่ดินได้ยินยอมให้ทางราชการเข้าใช้ที่ดินนั้นโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย อันถือได้ว่าเป็นการอุทิศหรือสละที่ดินโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ แม้ยังมิได้มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินนั้นก็ตกเป็นถนนสาธารณะและสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทันที

(๒) กรณีที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปบางส่วนแล้วและต่อมาอายุความของสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายสิ้นสุดลง หากมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาจะซื้อจะขาย และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมรับการชำระหนี้ดังกล่าว ย่อมเป็นการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่สิทธิเรียกร้องในเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ยังค้างจ่ายอยู่ก็ร้อยละยี่สิบห้านั้นก็อาจจะมีขึ้นได้ ทั้งนี้ รัฐสามารถพิจารณาจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังค้างจ่ายอยู่ให้แก่เจ้าของที่ดินได้ตามหลักแห่งความเป็นธรรม

(๓) กรณีที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปบางส่วนแล้ว และต่อมาอายุความของสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายสิ้นสุดลง หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่นใดตาม (๑) หรือ (๒) กรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมยังไม่โอนไปยังผู้ซื้อตามมาตรา ๔๕๖^{๑๐} ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่เป็นถนนสาธารณะแต่อย่างใด และในขณะนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลสายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้มีการจัดทำขึ้นระหว่างทางราชการกับเอกชนเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ แล้ว แม้ชื่อของสัญญาจะระบุว่าเป็นสัญญาจะซื้อจะขาย แต่ข้อความของสัญญาข้อ ๑ มีการระบุไว้ว่า “ผู้ขายยินยอมตกลงขายที่ดินดังระบุไว้ในสัญญานี้ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายโดย

^๙ มาตรา ๑๙๓/๑๒ อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้ตนกระทำการอย่างใด ให้เริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

เด็ดขาด และปราศจากภาระผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น ...ให้แก่ผู้ซื้อเพื่อจัดสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล...” และข้อ ๓ ที่ระบุว่า “นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ผู้ซื้อที่มีสิทธิเข้าดูแลสถานที่ได้ทันทีและผู้ขายยอมให้ผู้ซื้อหรือผู้แทนผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้” รวมทั้งข้อ ๕ ที่ระบุว่า “หากผู้ขายผิดสัญญานี้ประการหนึ่งประการใด ผู้ขายยินยอมให้ผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้ และเรียกค่าเสียหายได้ทุกประการ” ข้อความเหล่านี้ย่อมแสดงว่า สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวเป็นการตกลงทำสัญญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำในนามของหน่วยงานของรัฐ มิใช่กระทำในนามส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการสร้างถนนอันเป็นการจัดทำสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง และหากเอกชนเจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย ทางราชการก็จะดำเนินการใช้อำนาจมหาชนในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินต่อไป สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

การตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าว รัฐมิได้มีเจตนาเพียงให้เอกชนทราบว่ารรัฐประสงค์จะซื้อจะขายที่ดินเท่านั้น แต่เป็นการแจ้งให้เอกชนเจ้าของที่ดินรับทราบการดำเนินการของทางราชการด้วย เมื่อมีการตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินรายใด จึงเท่ากับว่าเจ้าของที่ดินแสดงเจตนายินยอมให้ที่ดินตกเป็นของทางราชการแล้ว โดยเจ้าของที่ดินนั้นรับเงินค่าทดแทนที่ดินร้อยละเจ็ดสิบห้าเป็นการล่วงหน้าไปก่อน ที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายจึงตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและถนนสาธารณะไปแล้วนับแต่วันที่ได้มีการทำสัญญาจะซื้อจะขาย ส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกโฉนดรังวัดหักเป็นที่ดินเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลนั้น เป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกันว่าจะไปดำเนินการในภายหลังเท่านั้น มิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่เกิดขึ้นแล้วแต่ประการใด เมื่อที่ดินตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและเป็นถนนสาธารณะแล้ว ทางราชการก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ยังผูกพันที่จะต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังคงค้างจ่ายร้อยละยี่สิบห้าอยู่ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๗/๒๕๔๓

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า ในขณะที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับแล้ว การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงซึ่งเคยทำสัญญาจะซื้อจะขาย รวมทั้งแปลงที่แบ่งแยกภายหลังการทำสัญญาจะซื้อจะขาย และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้วโดยยังคงค้างจ่ายงวดที่สองร้อยละยี่สิบห้านั้น กรุงเทพมหานครต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพียงงวดที่สองที่เหลืออยู่ร้อยละยี่สิบห้า หรือจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินใหม่เต็มจำนวน และจะยึดถือคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร นั้น ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและเป็นถนนสาธารณะแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อหารื้อดงกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒^{๑๓} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗ ร่วมกันเป็นกรณีพิเศษเพื่อพิจารณาปัญหาข้อหารื้อนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

กรณีข้อหารื้อนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็นเฉพาะประเด็นว่า การที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินเอกชนเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกเป็นถนนสาธารณะและสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่กระทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ นั้น แม้จะเรียกชื่อเป็นสัญญาจะซื้อจะขายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อความในสัญญาข้อ ๑^{๑๔} ข้อ ๓^{๑๕} และข้อ ๕^{๑๖} แล้ว เห็นได้ชัดเจนว่า เป็นความตกลงทำการซื้อขายที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล จึงเป็นสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการสร้างถนนอันเป็นการจัดทำสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง ดังนั้น เมื่อได้มีการตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินรายใดที่มีข้อความชัดเจนว่าให้ทางราชการเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ทันที ย่อมหมายความว่า เจ้าของที่ดินรายนั้นมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นถนนสาธารณะ โดยทางราชการสามารถเข้า

^{๑๓} ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุมและต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้หรือการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^{๑๔} ข้อ ๑ ผู้ขายยินยอมตกลงขายที่ดินดังระบุไว้ในสัญญานี้ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายโดยเด็ดขาด และปราศจากภาระผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น ให้แก่ผู้ซื้อเพื่อจัดสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล

^{๑๕} ข้อ ๓ นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ผู้ซื้อจะมีสิทธิเข้าดูแลสถานที่ได้ทันทีและผู้ขายยอมให้ผู้ซื้อหรือผู้แทนผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้

^{๑๖} ข้อ ๕ หากผู้ขายผิดสัญญานี้ประการหนึ่งประการใด ผู้ขายยินยอมให้ผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้ และเรียกค่าเสียหายได้ทุกประการ

ก่อสร้างได้ทันที ที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนับแต่วันที่ได้มีการแสดงเจตนาในสัญญาจะซื้อจะขาย การดำเนินการรังวัดหักเป็นที่ดินเพื่อสร้างถนนในภายหลังเป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้เท่านั้น มิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ประการใด

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ ฝ่ายที่สอง ว่าที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายที่กระทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ ตกเป็นถนนสาธารณะ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว โดยมีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า ทางราชการยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา และผูกพันในการที่จะต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังคงค้างจ่ายร้อยละยี่สิบห้า แต่อย่างไรก็ดี กรณีปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับเงินส่วนที่เหลือร้อยละยี่สิบห้าล่าช้าเกินควรนั้น ทางราชการก็มีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น การชำระเงินค่าทดแทนที่ดินร้อยละยี่สิบห้าส่วนที่เหลือแก่เจ้าของที่ดิน จึงต้องพิจารณากำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงความเสียหายจากการได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินล่าช้าประกอบด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๘๐๘/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณารับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กระทรวงคมนาคม ได้ มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๘/๒๗๔๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายศักดิ์ดา วงศ์กีรติสกุล และนายศิริ โชติยาวัฒนานนท์ ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๒๐ แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร จากนายราชัย เตชะพูนผล เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ แต่ที่ดินแปลงดังกล่าวถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษศรีรัช (สายพญาไท - ศรีนครินทร์) จำนวน ๓๓๑ ตารางวา ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางเขน เขตดุสิต เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตยานนาวา เขตห้วยขวาง เขตบางกะปิ เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตดุสิต เขตพญาไท เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตคลองเตย เขตพระโขนง เขตห้วยขวาง และเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดค่าทดแทนให้อัตราตารางวาละ ๒๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทน ๘,๒๗๕,๐๐๐ บาท ซึ่งนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยตามสัญญาเลขที่ คจท.ทบ.๓๙๗/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๒

ต่อมาบริษัท ผลิตภัณฑ์ป๊อป จำกัด ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แจ้งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยทราบว่า บริษัทฯ เป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวและได้ยื่นฟ้องนายราชัยฯ นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๒ เป็นคดีหมายเลขดำ ที่ ๑๗๗๑๓/๒๕๓๒ โดยขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสัญญาซื้อขายระหว่างนายราชัยฯ กับนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ หลังจากนั้น ศาลแพ่งได้มีหมายอายัดชั่วคราว ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยนำเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดดังกล่าวไปวางต่อศาลแพ่ง การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงมีหนังสือที่ มท ๕๕๐๖/๑๑๒๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๓ ส่งเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลแพ่งจำนวน ๘,๑๐๐,๒๐๐ บาท โดยหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายไว้ ๑๗๔,๘๐๐ บาท

หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ถูกเวนคืนใหม่ โดยกรณีที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๒๐ นั้นมีการเพิ่มค่าทดแทนเป็นตารางวาละ ๕๒,๓๓๓.๓๓ บาท เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๘๒๐ จึงจะได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีก ๙,๐๔๗,๓๓๓.๓๓ บาท

รวมเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายแก่เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๒๐ ทั้งสิ้น ๑๗,๓๒๒,๓๓๓.๓๓ บาท แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวยังมีปัญหาโต้แย้ง เรื่อง กรรมสิทธิ์และคดียังไม่ถึงที่สุด จึงนำเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๙,๐๔๗,๓๓๓.๓๓ บาท ไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาห้วยขวาง ในนามของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ร่วมกัน แต่ให้ระงับการจ่ายเงินไว้จนกว่าคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๗/๑๓/๒๕๓๒ จะถึงที่สุด และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ แจ้งการวางเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นกับคำสั่งระงับการจ่ายเงินไว้ จนกว่าคดี หมายเลขดำที่ ๑๗๗/๑๓/๒๕๓๒ จะถึงที่สุด ให้นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ทราบ โดย นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๐ และวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ ตามลำดับ

เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๙ ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๗/๑๓/๒๕๓๒ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๓๔๕๔/๒๕๓๙ ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๒๐ เป็นของนายราชัยฯ เมื่อนายราชัยฯ ขายให้แก่นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ มิใช่ของบริษัท ผลิตภัณฑ์ป๊อป จำกัด โจทก์ จึง พินาศหายฟ้องโจทก์ และศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาล แพ่งจึงมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้อายัดเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ และมีหนังสือที่ ยธ ๐๒๐๘/๕๔๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งคำสั่งให้การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทยทราบ จากนั้นนายความของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ แจ้งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยทราบว่า ศาลแพ่งได้มีคำสั่งยกเลิก คำสั่งอายัดเงินค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ และได้จ่ายเงินค่าทดแทน จำนวน ๘,๑๐๐,๒๐๐ บาท ให้แก่นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ แล้ว จึงขอให้การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๙,๐๔๗,๓๓๓.๓๓ บาท ที่ฝากไว้กับ ธนาคารออมสิน สาขาห้วยขวาง ให้แก่นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ด้วย แต่โดยที่บริษัท ผลิตภัณฑ์ป๊อป จำกัด มีหนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แจ้งให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยทราบว่า คดีอยู่ระหว่างฎีกาต่อศาลฎีกาและส่งสำเนาฎีกามาด้วย การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทยจึงเห็นควรชะลอการจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด จึงมีหนังสือที่ มท ๕๕๑๐/๑๐๕๙ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ทราบว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะจ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับ เงินค่าทดแทนต่อเมื่อมีหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความหรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดมา แสดงเท่านั้น แต่คดีนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาจึงยังไม่สามารถจ่ายเงินจำนวน ดังกล่าวได้ ส่วนการที่ศาลแพ่งมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้อายัดนั้นเป็นเงินค่าทดแทนส่วนที่ศาลแพ่ง มีคำสั่งอายัดไว้เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับเงินค่าทดแทนส่วนที่ได้รับเพิ่มขึ้น

ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๓๗๙๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดย พินาศหายยืนตามศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ และได้อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้การทาง

พิเศษแห่งประเทศไทยทราบ และได้ไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนส่วนที่เพิ่มขึ้นที่ฝากไว้กับ ธนาคารออมสิน สาขาห้วยขวาง เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จำนวน ๙,๐๔๗,๓๓๓.๓๓ บาท ต่อมา นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเจ้าหน้าที่ได้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔

หลังจากนั้น กรมที่ดินได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ปรากฏว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๒๐ ถูกเขตทางทั้งสิ้นรวม ๓๗/๑ ตารางวา หรือเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ๔๐ ตารางวา การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงมีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๙(๒)/๐๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ให้นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ มารับเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น ๔๐ ตารางวา เงิน ๒,๐๙๓,๓๓๓.๓๓ บาท โดยนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และได้มารับเงินดังกล่าวแล้ว ต่อมานายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น ๔๐ ตารางวา ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ โดยเจ้าหน้าที่ได้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(๑) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์ของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยในประเด็นนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ควรรับอุทธรณ์ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ไว้พิจารณาโดยเทียบเคียงกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๖ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๓ ที่ว่า หากเจ้าหน้าที่มิได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนมารับเงินค่าทดแทน ให้ถือเอาวันที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนลงนามรับเงินเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยเห็นว่าหนังสือแจ้งการวางเงินค่าทดแทนกับธนาคารออมสิน ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ ไม่ใช่หนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน แต่เป็นการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทั้งสองทราบถึงการวางเงิน เนื่องจากยังมีปัญหาโต้แย้งกรรมสิทธิ์ และผู้อุทธรณ์ยังไม่สามารถรับเงินค่าทดแทนได้ เพราะการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ระงับการจ่ายเงินไว้ รวมทั้งหนังสือแจ้งการวางเงินดังกล่าวก็ไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ นอกจากนี้ หลังจากที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วไม่ปรากฏว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ไปรับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน การเริ่มนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์จึงควรเริ่มนับแต่วันลงนามรับเงินค่าทดแทนตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม่ควรรับอุทธรณ์ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ไว้พิจารณา เนื่องจากเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเป็นที่สุดไว้แล้ว โดยวินิจฉัยในประเด็นการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ผลของคำสั่งยอมผูกพันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คู่กรณีในคดีด้วย การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเห็นควรยึดถือ ข้อเท็จจริงที่ศาลได้วินิจฉัยถึงที่สุดแล้ว

(๒) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์ของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ไว้พิจารณาได้หรือไม่ เนื่องจากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ นั้น รับฟ้องที่ดินส่วนที่ถูกเขตทางเพิ่มขึ้นจำนวน ๔๐ ตารางวาไว้พิจารณา จึงเห็นว่าหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นอุทธรณ์ที่ยื่นโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการวินิจฉัยที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ส่งพร้อม หนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๘๘๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มีสิทธิอุทธรณ์ในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากเนื้อที่ดินที่กรมที่ดินรังวัดได้เพิ่มขึ้นนั้นเป็นเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนตามแนวทางที่กำหนดไว้แน่นอน เนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นจึงไม่ใช่การเวนคืนขึ้นใหม่ที่แยกต่างหากจากการเวนคืนที่ดินเดิม จึงไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์ขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งได้

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เป็นไปโดยถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์ของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ ไว้พิจารณาได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะรับอุทธรณ์ของนายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ไว้พิจารณาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดิน ที่ถูกเวนคืนจำนวน ๓๓๑ ตารางวา จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใดนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้ฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๘/๒๕๔๕ โดยคำขอ ข้อ (๑) นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ ได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนที่ถูกเวนคืน จำนวน ๓๗๑ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท แต่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำขอ ข้อ (๑) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเขตทางเพิ่มขึ้น จำนวน ๔๐ ตารางวา ไว้พิจารณา นายศักดิ์ดา และนายศิริฯ จึงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่

๕๘๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ยื่นตามคำสั่งศาลปกครองกลางโดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคำขอ ข้อ (๑) ว่า หนังสือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ แจ้งการวางเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๙,๐๔๗,๓๓๓.๓๓ บาท โดยนำเงินดังกล่าวไปฝากกับธนาคารออมสิน สาขาห้วยขวาง ในชื่อบัญชีของนายศักดิ์ดา และนายศิริ และได้มีหนังสือแจ้งให้นายศักดิ์ดา และนายศิริ ทราบ ถือได้ว่าเป็นหนังสือแจ้งให้นายศักดิ์ดา และนายศิริ ไปรับเงินค่าทดแทนตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว แต่ได้มีการระงับการจ่ายเงินค่าทดแทนไว้จนกว่าคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๗๗๑๓/๒๕๓๒ จะถึงที่สุด กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนภายใน ๖๐ วัน ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงยังไม่เริ่มนับ ต่อมา เมื่อศาลแพ่งได้อ่านพิพากษาศาลฎีกาในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๗๗๑๓/๒๕๓๒ หมายเลขแดงที่ ๓๔๕๔/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ให้นายศักดิ์ดา และนายศิริ เป็นฝ่ายชนะคดี เหตุแห่งการโต้แย้งขัดขวางไม่ให้นายศักดิ์ดา และนายศิริ ใช้สิทธิอุทธรณ์จึงหมดสิ้นไปตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การที่นายศักดิ์ดา และนายศิริ ได้ยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ เป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๖๐ วัน นายศักดิ์ดา และนายศิริ จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเมื่อประเด็นที่หารือเป็นประเด็นเดียวกับที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองกลางรับคำขอ ข้อ (๑) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ถูกเขตทางเพิ่มขึ้น จำนวน ๔๐ ตารางวาไว้พิจารณา และคดีดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง โดยยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี จึงยังไม่อาจถือว่าการวินิจฉัยที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ประเด็นนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่อาจรับข้อหารือนี้ไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๙ (๑)^๒ ของระเบียบ

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือ มาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

^๒ ข้อ ๙ กรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

คณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๘๔๓ /๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความหมายตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
และการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๓๕๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคม ขอให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เวนคืน ดำเนินการส่งจ่ายเงินค่าจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้กับนายวิเชียร นวเอกมงคล และนางเสาวนีย์ ภิัญโญ เพิ่มอีก ในอัตราตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้พิพากษากลับให้กรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ดำเนินการเพื่อให้มีการเพิ่มราคาที่ดินที่ตกลงซื้อขายกันตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าวแล้วเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะกรรมการที่จะใช้ดุลพินิจสั่งให้แก้ไขราคาอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ ดังนั้น คำพิพากษาในคดีจึงมิได้กำหนดบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องเพิ่มราคา ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเป็นตารางวาละ ๔๐,๐๐๐ บาทเสมอไป ประกอบกับข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอยังมิได้ปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานสำหรับคดีในทำนองเดียวกันต่อไป จึงได้เสนอคณะกรรมการกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา

คณะกรรมการกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีมติเห็นควรส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในประเด็น ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังต่อไปนี้

๑. ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ความที่ว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่

คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้ว ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม นั้น มีประเด็นที่จะขอหารือตามกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

๑.๑ ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้น หมายถึง ราคาที่ดินตามที่ดินส่วนราชการเจ้าของเรื่องในการเวนคืนกำหนดเป็นค่าทดแทน หรือหมายถึงราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือหมายถึงราคาซื้อขายกันในท้องตลาด

๑.๒ ข้อความที่ว่าราคาได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ หมายความว่า ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นระยะๆ ตลอดเวลา หรือเพิ่มสูงขึ้นเพียงครั้งเดียวก็จะถือว่าราคาได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับแล้ว และระยะเวลาที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นจะต้องมีระยะเวลาห่างกันเท่าไร เพราะอาจตีความว่ามีผลย้อนหลังไปสู่การเวนคืนที่เสร็จสิ้นแล้วนานหลายปีก็ได้

๑.๓ หากที่ดินดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นระยะหนึ่งแต่ต่อมากลับลดลง จะดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด

๑.๔ เจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าวจะให้บังคับใช้เฉพาะในแนวเขตที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยตรงตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนหรือจะมีความหมายรวมไปถึงที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนแล้วตกลงราคาซื้อขายกัน

๑.๕ กรณีการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เพิ่มค่าทดแทนได้เป็นการเฉพาะรายกับกรณีตามมาตรา ๑๐ ทวิ ซึ่งน่าจะใช้สำหรับกรณีเป็นการทั่วไป ต่างกันหรือไม่ อย่างไร และจะใช้ในกรณีใด อนึ่ง หากไม่อุทธรณ์หรือปล่อยให้ระยะเวลาอุทธรณ์ล่วงเลยจนยื่นอุทธรณ์ไม่ได้แล้วจะขอให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้หรือไม่

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ นั้น หมายถึง

๒.๑ ให้ทางราชการดำเนินการส่งจ่ายเงินค่าจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิ่มอีกในอัตราตารางละ ๒๐,๐๐๐ บาท หรือให้ดำเนินการนำเสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนฯ เพื่อพิจารณาแก้ไขราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้น หากเห็นว่าราคาของที่ดินที่จะเวนคืนตามประกาศของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้สั่งคณะกรรมการฯ แก้ไขราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

๒.๒ การแก้ไขราคาดังกล่าวจะมีผลผูกพันต่อผู้ถูกเวนคืนทุกรายแม้ว่าจะได้จ่ายค่าชดเชยไปนานแล้วหรือจะผูกพันเฉพาะเป็นรายบุคคลก็ได้

๓. ตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จ่ายเงินค่าจัดซื้อที่ดิน

ส่วนที่เหลือให้กับนายวิเชียร นวเอกมงคล และนางสาวเนย์ ภิญโญ ผู้ฟ้องคดีที่เสนอเพิ่มอีก ตารางวละ ๒๐,๐๐๐ บาท หรือไม่ หรือมีอำนาจเพียงเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการแก้ไขราคาที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือราคาเบื้องต้นเท่านั้น

๔. ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันทางราชการที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่หากข้อเท็จจริงที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลัง เช่น ราคาที่ดินได้ลดลงจากเดิมหรือมีราคาคงที่มีได้สูงขึ้นเป็นลำดับ ทางราชการจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง)แล้ว มีความเห็นว่าข้อหารือดังกล่าวอาจสรุปได้เป็น ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หมายความว่าอย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร (ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือ ๑.๑ – ๑.๔ และ ๓)

ประเด็นที่สอง การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่างกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอย่างไร (ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือ ๑.๕)

ประเด็นที่สาม กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อย่างไร และหากข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลัง กรมทางหลวงจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาในเรื่องนี้อย่างไร (ซึ่งเป็นประเด็นตามข้อหารือ ๒ และ ๔)

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๐ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับ

^๑ มาตรา ๑๐ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี

ที่ดินที่จะเวนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและ (๑) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐^๒ หรือ (๒) ราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙^๓ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ โดย

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายในหนึ่งร้อย ยี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินซึ่งเป็นราคาของอสังหาริมทรัพย์ส่วนที่เพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าการสั่งให้แก้ไขตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นคุณแก่บุคคลตามมาตรา ๑๘ บุคคลใดมาครั้งหนึ่งแล้ว จะสั่งให้แก้ไขใหม่เพื่อบุคคลนั้นอีกไม่ได้

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

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๓ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อ ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกัน ต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้น ของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตาม มาตรา ๑๘

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละหนึ่งคนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามวรรคสองด้วย

ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ และดำเนินการให้แล้วเสร็จและประกาศราคาที่กำหนดไว้ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ได้ คณะกรรมการจะขอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

อนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตามมาตรา ๙ หรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๙ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ แสดงว่า การแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินสามารถกระทำได้ทั้งการเวนคืนตามมาตรา ๙ และการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีที่หาหรือมาเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามมาตรา ๒๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงมีปัญหว่าการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ จะครอบคลุมถึงกรณีนี้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้โดยอนุโลมกับการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่เวนคืนก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ โดยจะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้ และเมื่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ เห็นว่า ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จ่ายตามมาตรา ๑๐ ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๐ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ก็ย่อมดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ได้

สำหรับประเด็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับจะหมายความว่าอย่างไรนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรา ๙ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้การกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งมาตรา ๒๑^๕ ได้บัญญัติให้การกำหนดเงินค่าทดแทนต้องคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติใน

^๔ มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่าสี่สิบห้าตารางวา หรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย

ในกรณีที่มีการจัดซื้อที่ดิน ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ท้องตลาด ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้น ในการพิจารณาว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นหรือไม่ จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป โดยต้องคำนึงถึง หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๑ ด้วย ทั้งนี้ การเพิ่มสูงขึ้นของราคาอาจเป็นเพียงครั้งเดียวหรือเป็น ระยะๆ ก็ได้ หากต่อมาราคาของที่ดินได้ลดลงมาก่อนที่จะมีการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ ก็ อาจต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่าจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ หรือไม่

เมื่อได้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินแล้ว มาตรา ๑๐ ทวิ ได้กำหนดให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลง กันใหม่แทนราคาเดิม และราคาเบื้องต้นที่แก้ไขแล้วเป็นราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนด ตามมาตรา ๙ ดังนั้น การแก้ไขราคาย่อมมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ถูกเวนคืนทุกราย อย่างไรก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หากคณะกรรมการเห็นว่าราคาของ อสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้วสำหรับผู้ถูกเวนคืนรายใดหรือ ในท้องที่ใดเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขไม่ให้ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินของผู้ถูกเวนคืนบางราย หรือการ เวนคืนบางท้องที่ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๙/๒๕๓๔^๖

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่ นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวี ขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้ เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนด เงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสองหรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือ การงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย เนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

^๖ บันทึก เรื่อง การใช้บังคับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ฯ กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน ขั้นที่ ๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๕๕ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๔

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ ซึ่งสิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิเฉพาะตัว ส่วนการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ เป็นกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนจึงได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขราคา โดย ไม่ต้องพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ก่อนหรือไม่ นอกจากนี้ แม้จะได้มีการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินตามมาตรา ๑๐ ทวิ แล้ว ผู้มีสิทธิรับประโยชน์จากการแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้น สำหรับที่ดินก็ยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ ได้ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๕/๒๕๓๔^๘ ว่ามูลเหตุที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีเห็นว่า ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับและราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๐ หรือราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการได้กำหนดและประกาศไปแล้วตามมาตรา ๙ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๘ ฉะนั้น ไม่ว่ารัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ถ้ามีมูลเหตุดังได้กล่าวมาข้างต้น รัฐมนตรีย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ ทวิ สั่งแก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่ให้เป็นธรรมได้

^๗ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

^๘ บันทึก เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเมื่อได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔๙ ใช้บังคับแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๓๔

ประเด็นที่สาม เห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองยอมผูกพันคู่กรณีให้ปฏิบัติตาม นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาศาลปกครอง มาตรา ๗๐^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้เห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วว่าราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี และมีคำพิพากษาแล้ว กรมทางหลวงผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม แม้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะได้วินิจฉัยให้กรมทางหลวงดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมาตรา ๑๐ ทวิ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีมีมูลเหตุที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ ทวิ คือ ราคาของที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแล้วก็ตาม แต่การที่จะสั่งให้มีการแก้ไขราคาที่ดินหรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินเสียใหม่หรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไม่มีผลบังคับให้รัฐมนตรีต้องสั่งให้มีการ แก้ไขราคาที่ดินหรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินดังกล่าว หากเห็นว่าราคาของที่ดินหรือราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่ได้กำหนดไปแล้ว เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็อาจที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขไม่ให้เกิดราคาสำหรับผู้ถูกเวนคืน บางรายหรือการเวนคืนบางท้องที่ได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ได้มีการวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๙/๒๕๓๔ ดังที่ได้กล่าวถึงในประเด็นที่หนึ่ง

สำหรับประเด็นที่ว่า หากข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาของศาลปกครองได้เปลี่ยนแปลงในภายหลังนั้น เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลย่อมต้องใช้ข้อเท็จจริงในขณะที่เกิดเหตุเป็นหลักในการพิจารณา แม้ว่าหลังจากที่มีคำพิพากษาแล้ว ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ดินจะเปลี่ยนแปลงไป ย่อมไม่มีผลกระทบต่อคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้กำหนดให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาล

^๙ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรืองดเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^{๑๐} มาตรา ๗๕ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาด แล้วคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี นั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง นั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐.

๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผล แห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.

๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐.

ปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ หากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่องเสร็จที่ ๘๔๕/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของที่ดินที่จะโอนให้การไฟฟ้านครหลวง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๑๓๗๗/๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องการโอนที่ดินที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ จำนวน ๗ แห่ง รวม ๒๐ โฉนด เนื้อที่รวมประมาณ ๘๓ ไร่ ๓๒.๙๐ ตารางวา ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง รวมทั้งให้ลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการโอนที่ดินดังกล่าวให้เหลือในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ตามนัยข้อ ๒ (๗) (ฎ) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗ ลงมติว่า เพื่อความรอบคอบชัดเจน และถูกต้องเกี่ยวกับการโอนที่ดินในกรณีนี้ จึงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องนี้ไปตรวจสอบสถานะของที่ดินตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสองสัปดาห์ และหากผลการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสามารถโอนที่ดินให้แก่การไฟฟ้านครหลวงได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็ให้ดำเนินการโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่การไฟฟ้านครหลวงต่อไป รวมทั้งให้ลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการโอนที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อกิจการของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเข้าดำเนินกิจการของบริษัทดังกล่าวต่อไป โดยในระหว่างการชำระบัญชีเพื่อจดทะเบียนเลิกกิจการของบริษัทไฟฟ้าฯ กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมโยธาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมดำเนินกิจการ โดยเปลี่ยนชื่อบริษัทไฟฟ้าฯ จากเดิม เป็น “การไฟฟ้ากรุงเทพ”

๒. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้กระทรวงมหาดไทยกู้เงินจำนวน ๑๑,๒๘๑,๖๐๐ บาท จากธนาคารไทยพาณิชย์ เพื่อนำไปชำระค่าซื้อกิจการและทรัพย์สินจากบริษัทไฟฟ้าฯ โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้

๓. วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ กระทรวงการคลังแจ้งว่า ไม่จำเป็นต้องกู้เงิน เพราะจะต้องเสียดอกเบี้ย และได้สั่งการให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ บริษัทไฟฟ้าฯ แล้วมอบกิจการและทรัพย์สินให้การไฟฟ้ากรุงเทพดำเนินการต่อไป

๔. กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ ก. ๑๖๑๘๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แจ้งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับมอบที่ดินแทนการ ไฟฟ้ากรุงเทพ เนื่องจากในขณะที่มีการชำระบัญชีของบริษัทไฟฟ้าฯ กำลังจะเสร็จสิ้นลงและ จะต้องทำการโอนทรัพย์สินต่างๆ ให้แก่การไฟฟ้ากรุงเทพ ในการโอนที่ดินต้องดำเนินการตาม นัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งต้องมีการจดทะเบียน แต่ในขณะนั้นการไฟฟ้า กรุงเทพยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล

๕. ต่อมา ได้มีการจัดตั้ง “การไฟฟ้านครหลวง” เป็นนิติบุคคล โดย พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๐๑ โดย บทบัญญัติมาตรา ๑๐^๑ และมาตรา ๑๑^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้โอนบรรดา ทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน หนี้สินและความรับผิดชอบจากรัฐกิจอันเป็นของกรมโยธาเทศบาลซึ่งกอง ไฟฟ้าหลวงดำเนินการอยู่ และของกระทรวงมหาดไทยซึ่งการไฟฟ้ากรุงเทพดำเนินการอยู่ให้แก่ การไฟฟ้านครหลวง รวมทั้งให้นำทรัพย์สินและสินทรัพย์ที่ได้รับโอนมาจากกองไฟฟ้าหลวง กรม โยธาเทศบาล และจากการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้หักหนี้สินออกแล้วเข้าอยู่ใน ทุนประเดิมด้วย

๖. การไฟฟ้านครหลวงได้ดำเนินการรับโอนทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน และหนี้สินของ กองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล และการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย มาเป็นทุน ประเดิมเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยได้มีการลงบันทึกการสินทรัพย์ที่ รวมทั้งที่ดินตามปัญหาที่หารือในบดูลตั้งแต่เมื่อปี ๒๕๐๑ และบดูลดังกล่าวผ่านการรับรอง จากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งได้แจ้งผลการดำเนินการให้ กระทรวงการคลังทราบมาโดยตลอด

๗. วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๐๒ การไฟฟ้านครหลวงได้มีหนังสือขอให้กรมธนา รักร์ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเดิม

^๑ มาตรา ๑๐ ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิทรัพย์สิน หนี้สินและความรับผิดชอบจากรัฐกิจอัน เป็นของกรมโยธาเทศบาลซึ่งกองไฟฟ้าหลวงดำเนินการอยู่ และของกระทรวงมหาดไทยซึ่งการไฟฟ้ากรุงเทพ ดำเนินการอยู่ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง

^๒ มาตรา ๑๑ ให้โอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๑ ของกอง ไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล และการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเหลืออยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง งบประมาณดังกล่าวนี้เว้นแต่จำนวนที่ได้รับในลักษณะเงินกู้ ให้เป็นทุน ประเดิมของการไฟฟ้านครหลวง

นอกจากเงินงบประมาณตามวรรคแรกให้นำทรัพย์สินและสินทรัพย์ที่รับโอนมาจากกอง ไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล และจากการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทยเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้วเข้า อยู่ในทุนประเดิมด้วย

เป็นของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด แต่ได้ตกมาเป็นของกระทรวงการคลังหลังจากที่รัฐบาลได้รับซื้อกิจการเมื่อสิ้นสัมปทาน รวมทั้งทรัพย์สินส่วนที่เป็นของกองไฟฟ้าหลวงเดิมเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินประกอบไปด้วย ที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน ๑๘ โฉนด กับที่ดินซึ่งใช้ในการดำเนินกิจการของกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล จำนวน ๕ โฉนด ดังนี้

ก. ที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด

ตำบล	โฉนดที่ดินเลขที่
๑. คลองเตย	๔๙๒๔
๒. คลองเตย	๕๖๗๗
๓. คลองเตย	๕๗๕๘
๔. คลองเตย	๖๖๐๓
๕. เฟลินจิต	๒๓๕๓
๖. ถนนจักรเพชร	๑๐๓๔
๗. ถนนจักรเพชร	๑๐๓๕
๘. ถนนจักรเพชร	๑๐๔๑
๙. วรจักร	๕๒๙
๑๐. บางคอแหลม	๑๕๖๗
๑๑. บางคอแหลม	๑๖๓๔
๑๒. บางคอแหลม	๑๖๓๖
๑๓. บางคอแหลม	๑๖๕๗
๑๔. บางคอแหลม	๓๓๖๐
๑๕. บางกระบือ	๔๒๓๔
๑๖. บางกระบือ	๔๒๓๗
๑๗. บางกระบือ	๕๙๖๑
๑๘. บางกระบือ	๕๙๖๒

ที่ดินส่วนนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียนที่ดิน โดยมีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงเลขที่ ๑๐๔๑ (เดิม) ออกมาเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๓๕ และมีการรวมโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๖๗ (เดิม), ๑๖๓๔, ๑๖๓๖, ๑๖๕๗ และ ๓๓๖๐ เป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๖๗ ฉบับเดียว คงเหลือโฉนดที่ดินทั้งสิ้น ๑๕ โฉนด

ข. ที่ดินซึ่งใช้ในการดำเนินการของกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล

ตำบล	โฉนดที่ดินเลขที่
๑. ถนนนครไชยศรี	๔๑๘๙
๒. ถนนนครไชยศรี	๔๑๙๐
๓. ถนนนครไชยศรี	๔๑๙๑
๔. ถนนนครไชยศรี	๔๙๑๙
๕. ถนนนครไชยศรี	๖๑๒๕

สำหรับที่ดินส่วนนี้ เป็นที่ดินของกองไฟฟ้าหลวงสามเสนเดิม ใช้ในการสร้างโรงไฟฟ้าตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้มีการจัดการอย่างค้าขาย เพื่อผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนทั่วไปในแถบตอนเหนือขึ้นไปจากคลองบางกอกน้อยและบางลำพู และสำรองไว้เพื่อประโยชน์ในการขยายกิจการ โดยในระยะแรกได้ใช้ชื่อว่า “การไฟฟ้าหลวงสามเสน”

๘. กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค. ๐๔๐๓/๑๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๐๗ ถึงผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง แจ้งให้ทราบว่า ไม่อาจโอนทรัพย์สินต่างๆ ที่กระทรวงการคลังได้จากกรณีที่ได้สั่งให้กรมบัญชีกลางจ่ายเงินค่าซื้อ กิจการทั้งหมดจากบริษัท ไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด ให้การไฟฟ้านครหลวงตามที่ร้องขอได้ เนื่องจากเห็นว่า ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังโดยถูกต้องแล้วประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ มิได้ระบุให้โอนทรัพย์สินซึ่งตกเป็นของกระทรวงการคลัง

๙. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องการไฟฟ้านครหลวง ขอให้กรมธนารักษ์โอนที่ดินคืน ต่อผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอหัวหน้าคณะปฏิวัติพิจารณา

๑๐. คณะที่ปรึกษากฎหมายของหัวหน้าคณะปฏิวัติได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าการใส่ชื่อกรมธนารักษ์เป็นเจ้าของที่ดินนี้ เป็นการที่กรมธนารักษ์รับโอนแทนกระทรวงมหาดไทย ในฐานะตัวแทนเท่านั้น ฉะนั้น กรมธนารักษ์จะมีชื่ออยู่ในโฉนดหรือไม่ก็ตาม ที่ดินนั้นก็ยังเป็นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นตัวการ การที่กระทรวงการคลังออกเงินให้เสียเอง แม้จะไม่ตรงกับมติคณะรัฐมนตรีแต่ก็เป็น การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี คือ ให้การไฟฟ้าที่ตั้งขึ้นได้กิจการมาดำเนินการ มิได้หมายความว่ากระทรวงการคลังซื้อมาเป็นของกระทรวงการคลังเอง เพราะกระทรวงการคลังไม่ใช่ผู้ที่ดำเนินการไฟฟ้านี้ อีกประการหนึ่ง การไฟฟ้าก็ได้เข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นทั้งหมด (รวมทั้งที่ดินที่เป็นปัญหาด้วย) กระทรวงการคลังมิได้เข้าเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของการไฟฟ้ากรุงเทพ หรือที่ดินนี้แต่ประการใด ครั้นต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ให้การไฟฟ้านคร

หลวงเป็นนิติบุคคล และให้โอนทรัพย์สินของกระทรวงมหาดไทยซึ่งการไฟฟ้ากรุงเทพ ดำเนินการอยู่ ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสิทธิแก่การไฟฟ้านครหลวง ชอบที่กระทรวงการคลังจะแก้ไขในโฉนดเสียให้ถูกต้อง ให้การไฟฟ้านครหลวงถือกรรมสิทธิ์ตรง ตามที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ บัญญัติไว้^๓

๑๑. สภาพบริหารคณะปฏิวัติมีมติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๑๕ ให้กรมธนารักษ์ โอนที่ดินดังกล่าวข้างต้นให้แก่การไฟฟ้านครหลวง โดยให้การไฟฟ้านครหลวงชำระแก่ กระทรวงการคลังเป็นค่าที่ดินเท่าที่กระทรวงการคลังได้จ่ายไปจริง

๑๒. ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค. ๐๔๐๕/๘๑๘ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งโดยเสนอเป็น ๒ แนวทาง คือ

(๑) ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งรัฐบาลจ่ายเงิน ชื้อมาจากบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด ต่อไปตามเดิม หรือ

(๒) หากจะให้มีการโอนให้แก่การไฟฟ้านครหลวง ก็ขอให้การไฟฟ้านคร หลวงชำระราคาที่ดินตามราคาปัจจุบัน หรือให้โอนให้การไฟฟ้านครหลวง โดยให้การไฟฟ้านคร หลวงชำระค่าที่ดินแก่กระทรวงการคลัง โดยคิดราคาเดิมที่กระทรวงการคลังได้จ่ายไปจริง พร้อม กับดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่กระทรวงการคลังได้จ่ายเงินเป็นค่าซื้อกิจการของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ ปอเรชั่น จำกัด จนถึงวันที่สภาพบริหารคณะปฏิวัติมีมติให้กรมธนารักษ์โอนที่ดิน ๑๘ แปลง ให้แก่ การไฟฟ้านครหลวง กับให้การไฟฟ้านครหลวงชดเชยราคาสีงปลูกสร้างบนที่ดินให้แก่ กระทรวงการคลัง และให้ความเป็นธรรมกับผู้เช่าที่ดินเดิมตามสมควร

๑๓. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้น และให้การไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้ใช้ประโยชน์ใน กิจการของการไฟฟ้านครหลวงโดยไม่ต้องเช่า

๑๔. ภายหลังการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อนุมัติแผนการแปรรูปการไฟฟ้านครหลวง ตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ โดยให้การไฟฟ้านครหลวงจดทะเบียนเป็น บริษัทจำกัดและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ให้แล้วเสร็จในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗

๑๕. ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ อนุมัติแนวทาง การแปลงสภาพการไฟฟ้านครหลวงตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐ วิสาหกิจ ซึ่งเป็น คณะกรรมการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้คณะกรรมการ เตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้านครหลวงแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องการ โอนที่ดินของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด และกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล ให้ การไฟฟ้านครหลวงเพื่อให้เกิดความชัดเจนสำหรับทรัพย์สินที่จะโอนไปยังบริษัทใหม่

^๓ เอกสารตามสิ่งที่ส่งมาด้วยพร้อมกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะปฏิวัติ ที่ สธ.ปว. ๓๖๐๗/๒๕๑๕ วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๕ ถึงผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

๑๖. ในประเด็นเกี่ยวกับการโอนที่ดินให้การไฟฟ้านครหลวง คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการโอนที่ดินของการไฟฟ้านครหลวงได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โอนที่ดินทั้ง ๗ แห่ง รวม ๒๐ โฉนด ซึ่งเดิมใช้ในกิจการของการไฟฟ้ากรุงเทพ และของกองไฟฟ้าหลวง ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง โดยให้การไฟฟ้านครหลวงชำระค่าที่ดินที่กระทรวงการคลังได้จ่ายไปในราคาซื้อขายจริง ตามหลักฐานสัญญาซื้อขายที่ดินในอดีตของที่ดินแต่ละโฉนด (ในกรณีที่ไม่มีอาชญาหลักฐานการซื้อขายได้ ก็ให้ใช้การเทียบเคียงกับโฉนดใกล้เคียง) บวกด้วยดอกเบี้ยตามกฎหมายที่ ๗.๕ เปอร์เซนต์ ต่อปี มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๗) เมื่อ รวมมูลค่าที่ดินที่การไฟฟ้านครหลวงจะต้องชำระคืนให้แก่กระทรวงการคลังแล้ว เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๙,๖๔๙,๑๙๔.๐๗ บาท สำหรับค่าธรรมเนียมการโอนนั้น หากคำนวณตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้ราคาประเมินของกรมที่ดินในปัจจุบันเป็นฐานแล้ว จะมีผลกระทบให้อัตราค่าไฟฟ้าสูงขึ้น เนื่องจากถือเป็นต้นทุนที่จะถูกนำมารวมคำนวณในการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้า จึงนำเสนอคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการไฟฟ้านครหลวง เพื่อพิจารณาการยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑๗. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้านครหลวง ได้มีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เห็น ชอบกับการโอนที่ดินของการไฟฟ้านครหลวง ส่วนเรื่องค่าธรรมเนียมเห็นสมควรให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้กรมที่ดินผ่อนปรนในเรื่องค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการลดหย่อนค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ร้อยละ ๐.๐๑

๑๘. กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๕๒๑๑.๑๑๒/๘๙๙๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนที่ดินให้การไฟฟ้านครหลวงซึ่ง อยู่ในระหว่างการเตรียมการแปลงสภาพตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และขอผ่อนปรนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามข้อ ๒ (๗) (ฎ) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ซึ่งประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่าไม่ขัดข้องตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อข้างต้น ประกอบกับข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้คือสถานะของที่ดินที่จะโอนให้แก่การไฟฟ้านครหลวง และประเด็นว่าจะสามารถโอนที่ดินให้แก่การไฟฟ้านครหลวงได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ จึงเห็นควรแยกพิจารณาที่ดินในแต่ละส่วนดังนี้

ที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน ๑๕ โฉนด นั้น เห็นว่า ตาม ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารและคำชี้แจงเพิ่มเติมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชัดเจนว่า รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยมีความมุ่งหมายที่จะให้การไฟฟ้ากรุงเทพเข้าดำเนินกิจการของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งหมดอายุสัมปทานลงมาตั้งแต่แรก โดยให้

กรมโยธาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมดำเนินการ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยกู้เงินจากธนาคารไทยพาณิชย์มาเป็นค่าซื้อกิจการทั้งหมดโดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน แม้ต่อมากระทรวงการคลังจะมีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยว่า ไม่จำเป็นต้องกู้เงินเพราะจะต้องเสียดอกเบี้ย และได้สั่งการให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้จ่ายเงินให้แก่บริษัทไฟฟ้า แทน ก็มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงความมุ่งหมายเดิมแต่อย่างใด ส่วนการที่กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับมอบที่ดินแทนการไฟฟ้ากรุงเทพ เนื่องจากเหตุจำเป็นที่ขณะนั้นการไฟฟ้ากรุงเทพยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เมื่อการจัดซื้อกิจการและทรัพย์สินของบริษัทไฟฟ้า ซึ่งรวมถึงที่ดินดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้เป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการของการไฟฟ้ากรุงเทพ ที่ดินตามปัญหาที่หารือจึงเป็นที่ดินของการไฟฟ้ากรุงเทพมาตั้งแต่แรก การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยกระทรวงการคลัง จึงมีลักษณะเป็นการเข้าถือครองแทนการไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นรัฐพาณิชย์ที่ไม่เป็นนิติบุคคลในขณะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวย่อมต้องโอนมาเป็นของการไฟฟ้านครหลวงโดยผลของมาตรา ๑๐^๔ และเข้าอยู่ในทุนประเดิมของการไฟฟ้านครหลวงตามมาตรา ๑๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

สำหรับที่ดินซึ่งเดิมเป็นของกองไฟฟ้าหลวงสามเสน จำนวน ๕ แปลง นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารของการไฟฟ้านครหลวง^๖ ว่าเป็นที่ดินของกองไฟฟ้าหลวงสามเสนเดิมที่ใช้ในการสร้างโรงไฟฟ้าตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้มีการจัดการอย่างค้าขาย เพื่อผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนทั่วไปในแถบตอนเหนือขึ้นไปจากคลองบางกอกน้อยและบางลำพู และสำรองไว้เพื่อประโยชน์ในการขยายกิจการ ซึ่งในระยะแรกได้ใช้ชื่อว่า การไฟฟ้าหลวงสามเสน จึงเห็นว่าการดำเนินการของการไฟฟ้าหลวงสามเสนนั้นมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการไฟฟ้ากรุงเทพ ซึ่งดำเนินการอย่างรัฐพาณิชย์ที่ไม่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ทรัพย์สินที่จัดซื้อมาเพื่อประโยชน์แก่กิจการไฟฟ้าซึ่งรวมถึงที่ดินด้วยนั้น จึงเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าหลวงสามเสนมาตั้งแต่แรก ภายหลังเมื่อการไฟฟ้าหลวงสามเสนเปลี่ยนไปเป็นกองไฟฟ้าหลวงสามเสน และกองไฟฟ้าหลวง ในกรมโยธาเทศบาล ตามลำดับ ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นของกองไฟฟ้าหลวง ในกรมโยธาเทศบาล และเมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวย่อมโอนมาเป็นของการไฟฟ้านครหลวงโดยผลของมาตรา ๑๐ และเข้าอยู่ในทุนประเดิมของการไฟฟ้านครหลวงตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ดินในส่วนนี้จึงไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกันกับกรณีที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน ๑๕ โฉนดข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ เอกสารคำชี้แจงประกอบการพิจารณาการโอนที่ดินให้การไฟฟ้านครหลวงซึ่งผู้แทนการไฟฟ้านครหลวงเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ วรรคสอง^๗ ก็ได้ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่รวมอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ เพราะฉะนั้น ที่ดินตามปัญหาที่หารือจึงเป็นที่ดินของการไฟฟ้านครหลวงมาตั้งแต่เมื่อใช้บังคับพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑

เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของการไฟฟ้านครหลวง มิใช่ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงการคลังจึงสามารถโอนที่ดิน (เปลี่ยนชื่อในทะเบียน) ให้การไฟฟ้านครหลวงได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒ เพื่อพิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒) พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้นแล้ว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการไฟฟ้านครหลวง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องว่า ที่ดินซึ่งเดิมเป็นของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน ๑๕ โฉนด นั้น ปัจจุบันเป็นที่ดินซึ่งใช้ในการดำเนินกิจการของการไฟฟ้านครหลวงสำนักงานใหญ่(เพลินจิต) สถานีต้นทางชิดลม การไฟฟ้านครหลวงเขตคลองเตย สถานีย่อยคลองเตย การไฟฟ้านครหลวงเขตยานนาวา สถานีต้นทางถนนตึก การไฟฟ้านครหลวงเขตวัดเลียบ สถานีย่อยวัดเลียบ และสถานีย่อย

^๗ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๘ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

สะพานดำกับใช้เป็นที่ตั้งอาคารสงเคราะห์บางกระบือ นอกจากนี้ ปรากฏตามมาตรา ๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ ว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายวิสัสมัญลงทุนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อเป็นค่ารับซื้อกิจการบริษัทไฟฟ้าไทย จำกัด จำนวน ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่ดินที่เหลือซึ่งในปัจจุบันใช้ในการดำเนินการของการไฟฟ้านครหลวง เขตสามเสน และสถานีย่อยสามเสน จำนวน ๕ โฉนดนั้น ได้มีการจัดซื้อมาตั้งแต่มีการจัดตั้งโรงไฟฟ้าสามเสนในสมัยรัชกาลที่ ๕ จำนวน ๔ โฉนด และได้มีการจัดซื้อโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้จัดซื้อโดยตรง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒) พิจารณาปัญหาข้อหารื้อหรือประกอบกับข้อเท็จจริงตามเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ดังกล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๗

^๙ มาตรา ๗ งบประมาณรายจ่ายวิสัสมัญลงทุน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้ตั้งจ่ายในยอด ๕๒๑,๗๒๑,๐๐๐ บาท โดยจ่ายจากเงินคงคลังหรือเงินกู้ จำแนกดังนี้

๒๐. ค่ารับซื้อกิจการบริษัทไฟฟ้าไทย จำกัด และทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท

เรื่องเสร็จที่ ๙๓๒/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๕๕๑๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลเบตง และตำบลยะรม อำเภอเบตง จังหวัดยะลา พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้างถนนสาย ก ตามผังเมืองรวมเมืองเบตง จังหวัดยะลา นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงของผู้อุทธรณ์จำนวนสี่รายว่า เมื่อนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงิน ค่าทดแทนถึงวันที่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสี่รายจะเกินระยะเวลาหกสิบวันนับจากวันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน แต่หากนับจากวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนถึงวันที่ผู้อุทธรณ์ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ จะยังอยู่ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) กรณีนายประจักษ์ พลพงศ์ ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๕๙ วัน แต่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๖๑ วัน

(๒) กรณีนายวรารักษ์ แซ่ลิ้ม ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๕๘ วัน แต่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๖๓ วัน

(๓) กรณีนายมะบาลี ชีbung ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๕๙ วัน แต่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๖๑ วัน

(๔) กรณีนายดิอราแม โต๊ะมิง (กับพวกรวม ๒ คน) ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และได้ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๕๙ วัน แต่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ รวมเป็นระยะเวลา ๖๑ วัน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงของผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ต้องยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทน โดยถือว่าวันที่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนแล้ว การยื่นอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายจึงเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเห็นควรไม่รับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายไว้พิจารณา

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากการดำเนินการคดีของศาลปกครอง กฎหมายบัญญัติให้ผู้ฟ้องส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ได้ โดยศาลปกครองถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ตามความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การยื่นอุทธรณ์ซึ่งเป็นการพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ จึงสมควรนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณารับอุทธรณ์ด้วย อีกทั้งเมื่อนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ก็ไม่เกินระยะเวลาหกสิบวัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จึงเห็นควรรับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสองรายไว้พิจารณา

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นไปโดยถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่าระยะเวลาสิ้นสุดของการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นวันที่หน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็น ดังนี้

ตามที่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

^๑ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

แห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ให้มารับเงินค่าทดแทน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติวิธีการยื่นอุทธรณ์ราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ด้วย ผู้ที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ จึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ได้ และโดยที่การยื่นอุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้การส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ มีผลเป็นการยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรี^๒ ซึ่งแตกต่างจากความในมาตรา ๔๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ถือเอาวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น จึงต้องนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา ๑๖๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้โดยอนุโลมว่า การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีฯ โดยส่งทางไปรษณีย์จะมีผลนับแต่เวลาที่หนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปถึงกระทรวง ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้อุทธรณ์ทั้งสี่รายจึงเกินระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๗

^๒ มาตรา ๔๖ คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

^๓ มาตรา ๑๖๙ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่ถ้าได้บอกก่อนไปถึงผู้รับการแสดงเจตนาขึ้นก่อนหรือพร้อมกันกับการแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา การแสดงเจตนาขึ้นตกเป็นอันไร้ผล

เรื่องเสร็จที่ ๕๕๐/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทวนการพิจารณาเกี่ยวกับการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของ
สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปาง (สำหรับพื้นที่อาคารของสถานีขนส่ง
ที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ)

กรมการขนส่งทางบก ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๔๐๔/๑๕๘๐ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปาง สำหรับพื้นที่อาคารของสถานีขนส่งที่ให้เอกชนเช่าหรือดำเนินการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๔๖) ว่า กรมการขนส่งทางบกได้ให้เอกชนเช่าพื้นที่บางส่วน ของอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสาร เปิดร้านจำหน่ายสินค้าและเก็บค่าบริการใช้ห้องสุขาของสถานี การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้พื้นที่ของสถานีขนส่งผู้โดยสารทำการ ดำหากำไรที่ แม้จะถือได้ว่าสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางที่กรมการขนส่งทางบกจัดสร้างขึ้นนี้เป็น ทรัพย์สินของรัฐบาล แต่การดำเนินการของกรมการขนส่งทางบกเช่นนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นไป ในกิจการของกรมการขนส่งทางบกในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น พื้นที่ ของอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารส่วนที่ให้เอกชนเช่าพื้นที่เปิดร้านจำหน่ายสินค้าและเก็บ ค่าบริการใช้ห้องสุขาของสถานี จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของ รัฐบาลหรือสาธารณะตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีได้ นั้น

กรมการขนส่งทางบกได้ตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณา เรื่องนี้ยังมีข้อเท็จจริงบางประการคลาดเคลื่อน อีกทั้งยังขาดข้อมูลด้านหลักการและสาระสำคัญของงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสาร จังหวัดลำปาง ซึ่งหากนำเข้าประกอบการพิจารณาแล้ว จะทำให้มีการพิจารณาที่กว้างขวางยิ่งขึ้น จึงขอเสนอข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อให้มีการ พิจารณาทบทวน ดังนี้

๑. การจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารของกรมการขนส่งทางบกเป็นไปตาม มาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดไว้ว่า กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางสามารถที่จะดำเนินการจัดให้มี สถานีขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและในเขตท้องที่ จังหวัดอื่น โดยจะดำเนินการเอง หรือจะมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์การของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ และอธิบดีกรมการขนส่งทางบกมีอำนาจกำหนดค่าบริการในการดำเนินการของสถานีขนส่งไม่เกินอัตราที่

คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด สำหรับบุคคลอื่นใดหากประสงค์จะจัดตั้ง และดำเนินการสถานีขนส่งต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลางโดยอนุมัติของ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางก่อน

๒. สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางเป็นหน่วยงานราชการ สังกัดกรมการขนส่งทางบก เพื่อปฏิบัติราชการให้บริการประชาชนผู้โดยสารรถโดยสารประจำทาง ตามมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดไว้ว่า สถานีขนส่งผู้โดยสารที่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการต้องมีบริการห้องสุขา ที่จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่มด้วย

๓. ในการให้บริการห้องสุขาหรือจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่มนั้น เนื่องจากกรมการขนส่งทางบกไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง จึงได้ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้ข้อตกลง เงื่อนไข ตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด ซึ่งตามข้อตกลงที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เอกชนจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับกรมการขนส่งทางบก ซึ่งค่าตอบแทนดังกล่าวจะเป็นรายรับในส่วนของ “ค่าบริการสถานีขนส่ง”

๔. “เงินค่าบริการสถานีขนส่ง” ของผู้โดยสารทุกแห่งทั่วประเทศ กรมการขนส่งทางบกได้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินร้อยละ ๒๕ ส่วนที่เหลือให้นำฝากกระทรวงการคลังหรือสำนักงานคลังจังหวัด แล้วแต่กรณี และกระทรวงคมนาคมได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยการวางระเบียบว่าด้วยการรับจ่ายเงินค่าบริการสถานีขนส่ง กรมการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้นำมาหมุนเวียนใช้จ่ายในการบริหารสถานีขนส่ง ซึ่งในการจ่ายหรือก่องหนี่ผูกพันเงินดังกล่าว ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจ่ายและก่องหนี่ผูกพันเงินงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่จะได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น เงินรายรับค่าบริการสถานีขนส่ง จึงส่งเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมด ไม่มีเงินรายรับใดที่กรมการขนส่งทางบกหักค่าใช้จ่ายไว้ได้ ซึ่งกระทรวงการคลังได้เห็นชอบด้วยในการปฏิบัติ

๕. สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางนั้น กรมการขนส่งทางบกได้รับการบริจาคที่ดินจากเอกชน และได้แจ้งกรมธนารักษ์ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่กรมการขนส่งทางบกเช่าที่ราชพัสดุเพื่อจัดตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปาง แต่เป็นการใช้สถานีขนส่งซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลในกิจการของรัฐบาลตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ อย่างแท้จริง และมีใช้กรณีที่กรมการขนส่งทางบกให้เอกชนเช่าพื้นที่บางส่วนของอาคารสถานีขนส่งเปิดร้านจำหน่ายสินค้า และเช่าดำเนินการห้องสุขา ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น การที่สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางจัดให้มีกิจการในการให้บริการห้องสุขาและการให้บริการจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดนั้น เป็นกิจการที่กรมการขนส่งทางบกต้องจัดให้มีตามกฎหมายและเป็นกิจการของรัฐ รายรับค่าบริการที่ได้จาก

ค่าบริการห้องสุขาและสินค้าเบ็ดเตล็ด แม้ว่ากรมการขนส่งทางบกได้จัดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็เป็นรายรับที่นำส่งเข้ารัฐทั้งหมด กรมการขนส่งทางบกมิได้หักค่าใช้จ่ายไว้ได้แต่ประการใด จึงเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อกิจการของรัฐ และโดยที่รัฐได้รับรายได้จากการใช้ทรัพย์สินในกิจการดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดินไปแล้ว จึงเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมการขนส่งทางบกจึงขอให้มีการพิจารณาทบทวนในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมพิจารณาร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๒ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาทบทวนเรื่องนี้ ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนเทศบาลนครลำปางแล้ว เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๕^๒ จะได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุม

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^๒ มาตรา ๑๑๕ ให้กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง จัดให้มีสถานีขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและในเขตท้องที่จังหวัดอื่น โดยจะดำเนินการเองหรือจะมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดค่าบริการในการดำเนินการของสถานีขนส่งไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด

บุคคลอื่นใดประสงค์จะจัดตั้งและดำเนินการสถานีขนส่ง ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลางโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางก่อน

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การขนส่งทางบกกลางสามารถจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารขึ้นและตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ข้อ ๑ (๑)^๓ กำหนดให้สถานีขนส่งผู้โดยสารที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับให้บริการต่างๆ แก่ผู้โดยสาร ซึ่งรวมถึงห้องสุขาและที่จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่มด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดให้กรมการขนส่งทางบกสามารถดำเนินการจัดให้มีสถานีขนส่งสำหรับผู้โดยสารได้ และเมื่อได้จัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารก็จะต้องมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้น รวมทั้งในมาตรา ๑๑๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ก็ได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกจะต้องดำเนินการเองหรือมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยประสงค์ว่า เมื่อเป็นกรณีที่กรมการขนส่งทางบกจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารแล้ว ต้องถือเป็นบริการของรัฐที่ควรให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน การที่กรมการขนส่งทางบกอ้างว่าไม่มีอัตราค่าจ้างหน้าที่เพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง จึงจัดให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขที่กำหนด แต่เมื่อกำหนดให้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการได้ และเอกชนจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรมการขนส่งทางบก กรณีดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจการค้าหากำไรที่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบกที่จะถือว่าเป็นกิจการของรัฐ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะโดยตรง

สำหรับกรณีที่กรมการขนส่งทางบกอ้างว่าได้ให้เอกชนเข้าดำเนินการในพื้นที่บางส่วนของอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารเปิดร้านจำหน่ายสินค้าและเก็บค่าบริการห้องสุขาของสถานีและได้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรมการขนส่งทางบกเป็นรายเดือน ซึ่งกรมการขนส่งทางบกได้นำส่งเงินรายรับค่าบริการสถานีขนส่งผู้โดยสารดังกล่าวเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมดโดยไม่หักค่าใช้จ่ายไว้ เป็นกรณีที่กรมการขนส่งทางบกต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและระเบียบกระทรวงคมนาคม ว่าด้วยการรับจ่ายเงินค่าบริการสถานีขนส่งกรมการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กระทรวงคมนาคมได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการ การสำนักงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กรณีจึงเป็นเพียงข้อตกลงในการดำเนินการกับรายได้ที่กรมการขนส่งทางบกได้รับ

การจัดให้มีหรือจัดตั้งสถานีขนส่งขึ้นที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

^๓ ข้อ ๑ สถานีขนส่งผู้โดยสาร ต้องมีลักษณะเป็นสถานที่ซึ่งใช้เป็นศูนย์รวม กระจาย และสับเปลี่ยนรถสำหรับการขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งเป็นสถานที่ให้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่ง และประกอบด้วย

(๑) อาคารสถานีซึ่งจัดให้มีพื้นที่สำหรับบริการผู้โดยสาร ที่จำหน่ายตั๋ว โทรศัพท์สาธารณะ ล้อม ที่ทำงานของเจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบก ที่จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่ม ที่พักรถผู้โดยสาร ที่พักรถผู้โดยสาร และที่รับฝากสิ่งของ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ,ข้างต้น

และยกเว้นไม่ต้องนำส่งเงินรายได้ที่ได้รับในกรณีนี้ให้แก่กระทรวงการคลังตาม มาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ เท่านั้น หากได้มีผลให้เป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะโดยตรงแต่อย่างใด

สำหรับกรณีของสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางที่กรมการขนส่งทางบกได้รับบริจาค ที่ดินจากเอกชนและแจ้งกรมธนารักษ์ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แม้มิใช่กรณีที่กรมการขนส่งทางบกเช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการก็ตาม เมื่อกรมการขนส่งทางบกได้จัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสาร และได้ให้เอกชนเข้าดำเนินการโดยจ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรมการขนส่งทางบกแล้ว แม้ที่ดินนั้นจะเป็นที่ราชพัสดุที่ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ก็ไม่อาจถือได้ว่าใช้ในกิจการของรัฐบาล

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงยังไม่อาจถือได้ว่าพื้นที่ของอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดลำปางส่วนที่กรมการขนส่งทางบกให้เอกชนเข้าดำเนินการเปิดร้าน จำหน่ายสินค้าและเก็บค่าบริการใช้ห้องสุขาของสถานีเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะตามมาตรา ๙^๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช

^๕ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น กิติ หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายใน กิจการของส่วนราชการนั้นกิติ ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ เช่นวานั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (๔) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่
จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๗

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการ
รถไฟแห่งประเทศไทย

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่
เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้
ผู้อยู่อยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เอง โดยมีได้ใช้เป็น
ที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้

เรื่องเสร็จที่ ๕๘๓/๒๕๔๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจดำเนินการในที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบหลักการและแนวทางที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินและอนุมัติวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้นำเงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี และกำหนดให้ ส.ป.ก. มีหน้าที่ดำเนินการจัดที่ดิน พัฒนาที่ดิน กำหนดแผนดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างฯ วางแผนการผลิตร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามการดำเนินงาน ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยใช้เงินกองทุนที่ดินตามระเบียบกองทุนที่ดินทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งสิ้น ๓๒,๔๖๑ ไร่ เป็นเงินจำนวน ๔๙๔.๐๕ ล้านบาท แยกเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๔,๗๕๕ ไร่ และนอกเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๗,๗๐๖ ไร่ โดยพิจารณาเห็นว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินถือว่าการได้ที่ดินมาตามมาตรา ๒๕ ทวิ และมีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตาม มาตรา ๒๕ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อนุมัติแนวทางในการจัดซื้อที่ดินตามโครงการกองทุนที่ดิน

ต่อมา คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทรวินัย) เป็นประธาน ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินการกองทุนที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ค่อนข้างจำกัด เพราะมีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และ ส.ป.ก. จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การบริหารประสบปัญหาต่างๆ จึงมีความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีว่าสมควรเร่งดำเนินการดำเนินงานของกองทุนที่ดินไว้อีกก่อน และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ อนุมัติหลักการแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ระยะที่ ๓

(พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้เร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เพื่อรวมกองทุนที่ดินกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หลังจากนั้น ส.ป.ก. ได้นำเรื่องอำนาจการรับโอนกองทุนที่ดินเพื่อรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอำนาจการจัดที่ดินเสนอคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ ซึ่งเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะอนุกรรมการฯ มีมติว่า ที่ดินที่จัดซื้อโดยกองทุนที่ดินถือว่า เป็นการได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะหมายความว่าความรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ อำนาจจัดที่ดินมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งหมายความว่า “การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ..โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น” ส.ป.ก.จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

แนวทางที่ ๒ อำนาจจัดที่ดินเป็นเพียงการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ ไม่รวมถึงอำนาจในการดำเนินงานอื่นๆ ตามกระบวนการของการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยใช้เงินกองทุนที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ส.ป.ก. พิจารณาเห็นว่า การจัดที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ย่อมรวมถึงการพัฒนาที่ดินด้วย ตามคำนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖) ที่ว่า การยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินหากไม่ครอบคลุมเขตดำเนินการ จะมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดินที่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เท่านั้น เช่น อำนาจการตรวจสอบการทำประโยชน์ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ฯลฯ ส่วนกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” เช่น อำนาจการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ ฯลฯ จะไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ส.ป.ก. จึงเห็นว่า การดำเนินการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต เป็นกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกำหนดอยู่ในคำนิยามแต่ไม่ได้กำหนดอยู่ในอำนาจหน้าที่ใน

บทบัญญัติมาตราอื่น นอกจากในบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในมาตรา ๑๙ เป็นกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยความมีอยู่ของ “เขตปฏิรูปที่ดิน” และ ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยเงินกองทุนที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่รัฐจะกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเป็นการให้อำนาจรัฐในการนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน มาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ยังมีกรณีที่ดินเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ กรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

^๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

^๒ มาตรา ๒๕ ทวิ ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐ เสมือนว่าเป็น

เกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามมาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีตามข้อหารือ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาจากการจัดซื้อโดยกองทุนที่ดินตามมาตรา ๓๔ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่ง

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕

^๓ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไป

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมาความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว ก่อนพ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูป ที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๑ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้ เฉพาะตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่ดินตั้งอยู่ทั้งในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. เห็นว่าเป็นการได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยย่อมนำมาตรา ๒๕ ทวิ มาใช้บังคับ และทำให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ ต่อไปเสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

ส่วนอำนาจจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะหมายความว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๕ ทวิ^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประสงค์ให้รัฐสามารถนำที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินได้ เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่นั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินอีก อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นไปตามบทนิยามของคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” อันได้แก่การจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้มาจากการจัดซื้อ เวนคืน หรือโดย

^๕ มาตรา ๓๔ ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้เงินแก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดินและประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วย เงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการ และเงินจากแหล่งอื่นๆ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มี ที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิผลดียิ่งขึ้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประการอื่น มาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ และหมายความรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตด้วย นอกจากนี้ การจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐^๔ ยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินได้ด้วย ดังนั้น การจัดที่ดินที่ได้มาตามมาตรา ๒๕ ทวิ โดยนำมาจัดตามมาตรา ๓๐ นั้น จึงรวมถึงการเข้าไปพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการอื่นๆ ตามกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รวมตลอดถึงการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๗

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
สำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓๐๒๖๗ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดชลบุรี ได้มีหนังสือ ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๙๖๕๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งกรมที่ดินว่า กระทรวงมหาดไทย (อำเภอเมืองชลบุรี) ได้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลง “ที่สาธารณประโยชน์หน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี” ตามหนังสือ ที่ ชบ ๐๑๒๐/๖๐๕๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่ออกกำลังกายและเล่นกีฬา ผลการรังวัดได้เนื้อที่ประมาณ ๑๕ ไร่ ๓๖ ตารางวา ในระหว่างการประกาศแจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ชบ ๕๒๐๐๖/๒๙๗๐ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองชลบุรี และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ สาขาชลบุรี ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๗.๑/๐๔๗ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความดูแลของเจ้าท่า จังหวัดชลบุรีจึงได้หาหรือแนวทางปฏิบัติว่าในกรณีเช่นนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ขอหรือสมควรจะพิจารณาอย่างไร กรมที่ดินได้พิจารณาตอบข้อหารือจังหวัดชลบุรีว่า นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นายอำเภอจึงสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ตามมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรีได้คัดค้านผลการพิจารณาของกรมที่ดินดังกล่าวว่า ข้อมูลที่นำมาพิจารณาไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ระเบียบกฎหมายไม่สอดคล้องกับความเห็นสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ กรมที่ดินได้พิจารณาและมีหนังสือแจ้งสำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรี ยืนยันความเห็นเดิม ต่อมาสำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรีได้มีหนังสือขอให้กรมที่ดินพิจารณา ทบทวนอีกครั้ง

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นที่ดินที่เกิดจากเทศบาลเมืองชลบุรีทำการถมทะเล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์

๒๕๓๗ นายอำเภอเป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ นายอำเภอจึงสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ แต่เมื่อเทศบาลเมืองชลบุรีมีความเห็นว่าที่ดินบริเวณพิพาทอยู่ในความดูแลรักษาของเทศบาลเมืองชลบุรี ตามมาตรา ๕๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และตามข้อ ๕ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ มีความเห็นว่า การถมทะเลไม่ว่าจะทำได้โดยพลการหรือโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ก็ไม่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมซึ่งเป็นพื้นที่ทะเลอยู่ในความดูแลของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ นายอำเภอไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

กรณีจึงเป็นเรื่องโต้แย้งระหว่างส่วนราชการ และได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว แต่มีความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า ที่ดินบริเวณหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรีที่เกิดจากการถมทะเล หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษา และนายอำเภอซึ่งมีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ สามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและอำเภอเมืองชลบุรี) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนเทศบาลเมืองชลบุรี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ดินที่เกิดจากการที่เทศบาลเมืองชลบุรีได้ดำเนินการถมดินลงในทะเล หน่วยงานใดจะมีหน้าที่ดูแลที่ดินดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยกรณีที่ดินใต้ทะเลจะเป็นที่ดินประเภทใดและเมื่อมีการถมขึ้นแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใดไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗^๑ ว่า “ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยย่อมเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการ

^๑ บันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประมง ดังนั้น ทะเลจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่างๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ “ชั่วคราว” ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังจะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะเป็นไปตามอำนาจแห่งบทกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้คงสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ตามวัตถุประสงค์ตลอดไป เมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เช่นนี้ การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗^๔ หรือมาตรา ๑๑๙^๕ แห่ง

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลัก เกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการลงล้าที่พึงอนุญาตได้ ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๕ มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิภูมิต่างๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคนเป็นการ “ชั่วคราว” ก็ดี จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม”

กรณีตามข้อหาหรือ พื้นที่ดินที่ได้จากการถมทะเลดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนหน่วยงานใดจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่แบ่งเขตอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างกันไป สำหรับกรณีที่ข้อหาหรือนี้นี้ปัญหาว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า (เดิม)) เทศบาลเมืองชลบุรี หรืออำเภอเมืองชลบุรี เป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใดๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของ ประชาชน ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ ในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่น้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่น้ำลงหากมีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาและถูกบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมาย และเมื่อใดที่พื้นน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการสัญจรทางน้ำนั้นเกิดการตื้นเขิน ขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามธรรมชาติ โดยมีผลทำให้พื้นที่ส่วนดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นพื้นน้ำที่ประชาชนใช้สำหรับสัญจรทางน้ำได้อีก พื้นที่ส่วนที่ตื้นเขินนั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ทางน้ำ” และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกต่อไป และเช่นเดียวกันกับการดำเนินการถมทะเลของเทศบาลเมืองชลบุรี พื้นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ทางน้ำ” จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีอีก อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินดังกล่าวจะพ้นจากสภาพการเป็นทางน้ำ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ แล้วก็ตาม ทางน้ำหรือทะเลที่ถูกถมก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป มิได้เปลี่ยนแปลงหรือสิ้นสภาพไปด้วยตราใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๘ วรรคสอง^๖ แห่งประมวลกฎหมาย

^๖ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการ

ที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ ตราบนั้นและอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และโดยที่การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมการขนส่ง ทางน้ำและพาณิชยนาวีไปยังนายอำเภอ เป็นไปโดยผลของกฎหมายจึงไม่ต้องดำเนินการ ในทางกฎหมายอย่างใดอีก

ส่วนในปัญหาว่า เทศบาลเมืองชลบุรีจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่นั้น โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/

คุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

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

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^๗ มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไป เป็นอาณานิคมประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^๘ มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

๒๕๔๔^๙ ว่า “แม้มาตรา ๑๖ (๒๗)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจได้จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒)^{๑๒} เสียก่อน” ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว อำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง นายอำเภอซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗จะสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินแปลงดังกล่าว

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐} มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ	ฯลฯ
(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	
ฯลฯ	ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ฯลฯ	ฯลฯ

^{๑๒} มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ	ฯลฯ

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดย ให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ฯลฯ	ฯลฯ

ได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่พื้นที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการถมขึ้นจากทะเลนั้น คงมีฐานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และข้อ ๑^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นผู้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดินในการขอให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินดังกล่าว และโดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้เคยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอซึ่งที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดิน ดังนั้น นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่จึงยังมีอำนาจยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป จนกว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘

^{๑๓} ข้อ ๑ ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๔๘

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาการจัดที่ดินของนิคมสหกรณ์ลำเข้าไป
ในแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๖๗๘ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า สืบเนื่องจากที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น ๒ ฉบับ เพื่อนำที่ดินในบริเวณอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพรมาจัดให้แก่ราษฎร คือ

๑. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ในท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๑๓

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ

ที่ดินที่จะดำเนินการจัดให้แก่ราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๒ ส่วนหนึ่งเป็นป่าไม้ถาวร ป่าที่จะดำเนินการหมายเลข ๘๘ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๓ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๖ ให้จำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อให้เป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ มอบที่ดินแปลงที่ ๑ และ ๒ เนื้อที่ ประมาณ ๓๒,๗๗๕ ไร่ ให้ ส.ป.ก. นำมาปฏิรูปที่ดิน โดยที่ดินที่ได้มีการจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินดังกล่าว

เมื่อ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พบว่า ได้มีการจัดที่ดินบริเวณใกล้เคียงให้แก่ราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ในท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๑๓ และได้มีการจัดสรรที่ดินออกนอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ลำเข้ามาในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินจำนวน ๑๖๘ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๗, ๘๖๐ ไร่ โดยได้มีการออก น.ส. ๓ ก จำนวน ๓ แปลงและโฉนดที่ดินจำนวน ๑๘ แปลงไปแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพรจึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ให้นิคมสหกรณ์ดำเนินการ

เฉพาะในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ เท่านั้น และต่อมาในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ได้มีมติเห็นควรให้ชะลอการจัดและรณโยบายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงว่า ได้ดำเนินการจัดที่ดินออกนอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ จึงได้เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ ที่ห้ามหน่วยงานต่าง ๆ ขยายพื้นที่ดำเนินการจัดที่ดิน เว้นแต่การจัดที่ดินในกรณีของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์สามารถขยายพื้นที่ดำเนินการในส่วนที่จัดที่ดินเกินแนวเขตนิคมสหกรณ์ไปได้ โดย ส.ป.ก. ได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า ข้อเสนอของกรมส่งเสริมสหกรณ์ยังคงมีปัญหาข้อกฎหมายว่าที่ดินในส่วนดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. แล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีมีนโยบายเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรและอนุวัติตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์เสนอ ส.ป.ก. ก็จะได้พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามิใช่เรื่องกรรมสิทธิ์ต่อไป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์หารือร่วมกับ ส.ป.ก. เพื่อหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าว และทั้งสองหน่วยงานมีความเห็นว่าความเดือดร้อนของราษฎรเกิดจากปัญหาการดำเนินการของทางราชการในอดีตไม่ได้เกิดจากการกระทำของราษฎร หากจะเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ราษฎรได้รับจากนิคมสหกรณ์และนำไปปฏิรูปที่ดินจะไม่เป็นธรรมกับราษฎร อย่างไรก็ตาม การขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อขยายพื้นที่ดำเนินการยังมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ส.ป.ก. จึงได้เสนอให้คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้ว มีความเห็นแตกต่างกัน และไม่มีข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้ ส.ป.ก. นำมาจัดภายหลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่ และการไม่นำที่ดินส่วนที่มีปัญหามาดำเนินการจะขัดกับข้อเท็จจริงที่ได้นำที่ดินมาดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จึงมีมติให้ ส.ป.ก. นำปัญหาดังกล่าวหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

ส.ป.ก. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หาก ส.ป.ก. จะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณาว่า การที่ ส.ป.ก. ยังมีได้นำพื้นที่ที่นิคมสหกรณ์ฯ ดำเนินการออกนอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ฯ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นอยู่

แล้วและขอทบทวนมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อขอส่งพื้นที่ดังกล่าวคืน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จะมีผลทำให้ที่ดินไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. หรือไม่

ประเด็นที่สอง หาก ส.ป.ก. ไม่อาจดำเนินการส่งพื้นที่คืนได้ จะต้องดำเนินการในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวประการใด เพื่อที่จะให้เกษตรกรสามารถดำเนินการจัดที่ดินให้กับราษฎรได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับมอบที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจำแนกเป็นพื้นที่จัดสรรเพื่อการเกษตร มาดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งในบริเวณดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการสำรวจและวางแผนจัดที่ดินมาก่อนแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ และทำการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยใช้แผนที่จำแนกประเภทที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินและสภาพภูมิประเทศจริงเป็นหลักในการดำเนินการแต่ได้มีการวางรอบ - กันเขตที่ดินบริเวณดังกล่าว ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการวางรอบ - กันเขตและพบว่ามีส่วนเกินแนวเขตนิคมสหกรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดชุมพร และสำนักงานป่าไม้จังหวัดชุมพรตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ และปรากฏข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันทั้งสามหน่วยงานว่า มีพื้นที่ที่จัดสรรให้กับราษฎรบางส่วนอยู่นอกแนวเขตนิคมสหกรณ์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ฯ และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิวจังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ

กรณีตามข้อหาหรือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^๑ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่ อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรม

ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการ ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน โดยผลของการตราพระราชกฤษฎีกายัง ไม่มีผลทำให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินจนกว่า ส.ป.ก. จะมีความประสงค์จะ นำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน^๒ สำหรับเขตปฏิรูปที่ดินย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินใน เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน^๓ ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก. เข้าไป ดำเนินการ และเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย^๔ โดยเขตที่ดินที่ ส.ป.ก. เข้าไป ดำเนินการจะเป็นบริเวณที่ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระ ราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อม ทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้^๕ ในกรณีตามข้อหาหรือนี้เป็นการนำที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวรมาดำเนินการ จึงเป็นการที่ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๖ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

เป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบ เกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการ กำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัด ทว่า ราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๙๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖)

^๓ บันทึก เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุดที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

^๔ บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่ง พร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)

^๕ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็น ที่ดินรกร้าง ว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอก เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และถือว่า ส.ป.ก. จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก็ต่อเมื่อได้ที่ดินมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^๖

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ และต่อมาคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ มอบที่ดินของรัฐที่ได้มีการจำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๖ ในท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพรให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีจึงเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามมาตรา ๒๖ (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ จึงเป็นกรณีที่รัฐนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์เช่า หรือเช่าซื้อตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย แต่การที่จะถือว่า ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาดำเนินการและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ^๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ ดังกล่าวกำหนดให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อให้หน้าที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมิได้มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปที่มีอำนาจใช้สอย จำหน่ายหรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา ๑๓๓๖^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ ส.ป.ก. นำเอาที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบให้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การได้รับที่ดินดังกล่าวมาจึงยังไม่อาจถือได้ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตาม

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

^๙ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เพราะ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดิน และในความเป็นจริงมีนิคมสหกรณ์จัดตั้งเข้ามาอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. ไม่อาจเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติให้นำพื้นที่ทั้งหมดจำนวน ๓๒,๗๗๕ ไร่ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ นั้น เป็นการมีมติบนพื้นฐานข้อมูลว่า ที่ดินดังกล่าวมิได้มีหน่วยงานใดของรัฐเข้าไปดำเนินการและมีความเหมาะสมที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ต่อมาเมื่อมีการสำรวจที่ดินในพื้นที่ที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปดำเนินการจัดที่ดินในที่ดินบางส่วนให้แก่ประชาชนแล้ว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินและไม่อาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เพราะมีหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในพื้นที่อยู่ก่อน เมื่อ ส.ป.ก. ได้รายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้ทราบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็อาจมีมติแก้ไขมติเดิมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงและส่งพื้นที่ดังกล่าวคืนให้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีมติส่งมอบพื้นที่ให้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ต่อไปได้

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า ส.ป.ก. ยังไม่มีการมสิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และสามารถดำเนินการส่งพื้นที่คืนได้แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่องเสรีที่ ๑๔๖/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์โค่นไม้สักในที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า

จังหวัดกำแพงเพชร ได้มีหนังสือที่ กพ ๐๐๑๗.๔/๑๓๘๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดกำแพงเพชรได้รับรายงานจากอำเภอลานกระบือว่าเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอลานกระบือได้ตรวจพบไม้สักถูกตัดโค่นในไร่อ้อยหมู่ที่ ๔ ตำบลช่องลม อำเภอลานกระบือ จำนวน ๓๐ ต้น ซึ่งเป็นที่ดิน น.ส. ๓ ของนางลำยอง แก้วดี โดยอ้างว่าได้ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว แต่จากการตรวจสอบที่เกิดเหตุเชื่อว่าน่าจะมีการทำไม้หวงห้ามโดยทำหลักฐานเท็จว่าเป็นสวนป่า เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอำเภอแลนกระบือจึงขอให้จังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ สถานที่เกิดเหตุร่วมกับอำเภอ ซึ่งจังหวัดได้มอบหมายให้ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดและป่าไม้จังหวัดออกไปตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ตรวจสอบมีความเห็นขัดแย้งกันเป็น ๒ แนวทาง คือ

๑. อำเภอแลนกระบือและสถานีตำรวจภูธรอำเภอแลนกระบือมีความเห็นว่า ที่เกิดเหตุเป็นไร่อ้อยไม่มีลักษณะการปลูกต้นไม้หวงห้าม ไม่มีการบำรุงรักษาต้นไม้ตามความหมายของสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด จากการสอบสวนเบื้องต้นพบว่านายวิฑูรย์ และนางสำราญ สมัครเขตวิทย์ สองสามีภรรยาเมื่อซื้อป่าไม้ ได้ติดต่อขอซื้อไม้สัก จำนวน ๓๐ ต้น จากนางลำยอง แก้วดี ในราคา ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยดำเนินการนำที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ เพื่อมุ่งหวังตัดโค่นเพื่อการค้า ในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๕ ภายในระยะเวลาเพียง ๑๒ วัน ตามหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการขัดต่อ มาตรา ๔ (๕) มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงเห็นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า

๒. ป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชรมีความเห็นว่า นางลำยอง แก้วดี ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม น.ส. ๓ อีก ๓ คน เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้เป็นผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๑) ตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๑ หมู่ที่ ๔ ตำบลช่องลม อำเภอแลนกระบือ เนื้อที่ ๔๙ ไร่ ๙๐ ตารางวา จากการตรวจสอบเอกสาร สถานที่ตั้ง สภาพที่ดิน ตลอดจนผลการสอบสวนพยานบุคคลของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ปรากฏว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีการปลูกไม้สัก ๔๘ ต้น โดยนายหน้อย สอนสังข์ บิดาของผู้ขอเมื่อประมาณ ๔๐ ปี ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า ผู้รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียน จึงได้ออกหนังสือรับรอง

การขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า (สป.๓) แก่ยางลำยง แก้วดี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ หลังจากนั้น นางลำยง แก้วดี ได้จัดทำตราประทับไม้และยื่นคำขอขึ้นทะเบียนตรา (สป.๗) เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ และได้รับหนังสือการขึ้นทะเบียนตรา (สป.๘) และหนังสือรับรองตรา (สป.๙) เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ต่อมาได้แจ้งแบบขอตัดหรือโค่นไม้ที่ได้จากการทำสวนป่า (สป. ๑๒) ให้อำเภอลานกระบือทราบ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ และอำเภอแลนกระบือได้ออกหนังสือรับรองการแจ้งตัดโค่นไม้ที่ได้จากสวนป่า (สป.๑๓) เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๕ นางลำยง แก้วดี จึงได้ตัดโค่นไม้จำนวน ๓๐ ต้น แต่ยังมีได้นำไม้เคลื่อนที่ออกไปจากแปลงที่ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าซึ่งมีสภาพเป็นไร่ไถ่อย่างใด ซึ่งสำนักงานป่าไม้จังหวัดยืนยันว่า นางลำยง แก้วดี ผู้ทำสวนป่ามีคุณสมบัติครบถ้วน การตัดไม้ในที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อการค้าหรือใช้ประโยชน์ก็ตรงตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการตัดโค่นไม้สักที่ปลูกเองจำนวน ๓๐ ต้น ของนางลำยง แก้วดี จึงเป็นสิทธิที่กระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

จังหวัดกำแพงเพชรพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. จากการตรวจสอบเอกสารคำขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๑) และหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๓) ปรากฏว่า นายสกล ลิมจุฑาญ เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗ รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชรเป็นผู้ลงนามปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียน โดยถือปฏิบัติตามคำสั่งจังหวัดกำแพงเพชรที่ ๒๖๒๒/๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายอำนาจหน้าที่นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ มอบหมายให้ผู้รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร ลงนามในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากจังหวัดได้มีหนังสือ ที่ กพ ๐๐๑๗.๓/ว ๖๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทน โดยระบุกรณีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ห้ามผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดลงนามหนังสือราชการในฐานะปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้ผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเสนอหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม โดยมีเจตนาจะไม่มอบอำนาจให้ผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ไม่ว่ากรณีใด ๆ โดยมีได้แยกว่าเป็นการมอบอำนาจทั่วไปหรือมอบอำนาจเฉพาะตามกฎหมาย และทุกส่วนราชการได้รับทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าคำสั่งที่ออกก่อนวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งขัดหรือแย้งกับหนังสือฉบับดังกล่าวย่อมใช้ปฏิบัติไม่ได้ จึงมีผลยกเลิกคำสั่งจังหวัดกำแพงเพชร ที่ ๒๖๒๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะผู้รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัด ฉะนั้น การลงนามโดยนายสกล ลิมจุฑาญ เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗ รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชร ลงนามปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนจึงไม่มีผลตามกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการลงนามตามกฎหมาย ส่งผลให้ในขณะนี้ถือว่ายังไม่

มีการขึ้นทะเบียนที่ดินของนางลำยอง แก้วดี เป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างไรก็ตาม หากนางลำยอง แก้วดี ประสงค์จะนำที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

๒. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิได้มีบทรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสวนป่า เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าวตลอดจนเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น เพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสวนป่า (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๒๐ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๗)

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ คำว่า “สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

“ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้และหมายความรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่น แต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ด้วย

ซึ่งหากพิจารณาข้อความข้างต้น การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่านั้นจะต้องมีการดำเนินการในการปลูกและบำรุง รักษาต้นไม้ ทั้งต้นไม้ที่ปลูกขึ้นหรือที่มีอยู่แล้วในเบื้องต้นก่อน เมื่อเจริญเติบโตแล้วจึงดำเนินการขุดตัดโค่น แปรรูปค้าไม้ต่อไปได้ แต่กรณีของนางลำยอง แก้วดี เป็นการขอขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า เพื่อจะทำการตัดโค่นไม้ที่มีอยู่เดิมเพื่อการค้าเป็นสำคัญมิได้มีการดำเนินการเพื่อปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้เพื่อให้เป็นสวนป่าแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้มีการแจ้งแบบตัดไม้หรือโค่นไม้ที่ได้จากการทำสวนป่า (สป.๑๒) ในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ระยะเวลาห่างจากวันที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ๘ วัน และที่สำคัญที่ดินแปลงดังกล่าวนางลำยอง แก้วดี ได้ให้นายเลียง โกหลั่ง และนายวน ไม่ทราบนามสกุล เพื่อนบ้าน เช่าทำไร่ไถ่เพิ่มพื้นที่ก่อนหน้าการขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าแล้ว จึงไม่อยู่ในสภาพที่ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าจะเข้าทำการปลูกใหม่ หรือบำรุงรักษาต้นไม้ที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด

อนึ่ง จังหวัดได้มีหนังสือหารือกรณีดังกล่าวไปยังกรมป่าไม่ว่า ตามหนังสือจังหวัดกำแพงเพชรที่ กพ ๐๐๑๘.๔/๘๔๔๓ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ และกรมป่าไม้ได้ตอบข้อหารือของจังหวัดตามหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๘๓๘๘ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งจังหวัดมีความเห็นไม่สอดคล้องกับความเห็นของกรมป่าไม้ ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้อง จึงขอหารือว่า ความเห็นของจังหวัดข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ประการใด ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดกำแพงเพชร) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารื้อนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๓) โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗ รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชร เป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นในเบื้องต้นว่า ที่ดินที่นำมาขอรับการขึ้นทะเบียนสวนป่าตามข้อหารื้อนี้เข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับขึ้นทะเบียนสวนป่าหรือไม่ และเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗ รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชรมีอำนาจออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่า (สป.๓) หรือไม่

ประเด็นในเบื้องต้นที่ว่า ที่ดินที่นำมาขอรับการขึ้นทะเบียนสวนป่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับขึ้นทะเบียนสวนป่าหรือไม่ นั้น มาตรา ๔ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อพิจารณานิยามคำว่า “สวนป่า” และคำว่า “ต้นไม้” ในมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และ “ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้น ฯลฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่จะนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ ต้องเป็นที่ดินที่ได้มีการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่ปลูกขึ้นใหม่หรือบำรุงรักษาต้นไม้ที่มีอยู่เดิม ดังนั้น หากที่ดินที่นำมาขอรับการขึ้นทะเบียนสวนป่าตามข้อหารื้อนี้เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นก็ย่อมสามารถขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ อย่างไรก็ตาม การขอขึ้นทะเบียนสวนป่าที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อจะตัดไม้ที่มีอยู่แล้วเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายจะทำสวนป่า ก็ไม่ควรรับขึ้นทะเบียนสวนป่าให้ตั้งแต่แรก เพราะมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

^๑ มาตรา ๔ ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

“ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้และหมายความรวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับประเด็นที่ว่า เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗ รักษาราชการแทนป่าไม้ จังหวัดกำแพงเพชรมีอำนาจออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า (สป.๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ “นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับจังหวัดอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่าฯ และอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดในส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๙)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น

กรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรมีคำสั่งจังหวัดกำแพงเพชร ที่ ๒๖๒๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายอำนาจและหน้าที่นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ระบุให้ป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชร และผู้รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชร เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรในฐานะนายทะเบียน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรในฐานะนายทะเบียนสวนป่าให้กับทั้งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด (ป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชร) และผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด (ผู้รักษาราชการแทนป่าไม้จังหวัดกำแพงเพชร) เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากจะทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าวก็ต้องดำเนินการออกเป็นคำสั่งเฉพาะเช่นเดียวกัน

^๓ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑.๒๒

๑.๒๒

(๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

๑.๒๒

๑.๒๒

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

^๔ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.๒๒

๑.๒๒

“นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับจังหวัดอื่น

๑.๒๒

๑.๒๒

สำหรับหนังสือจังหวัดกำแพงเพชรที่ กพ ๐๐๑๗.๓/ว ๖๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ซึ่งได้แจ้งเวียนส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อห้ามผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการลงนามหนังสือราชการในฐานะปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ระบุถึงปัญหาที่เกิดจากการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นกรณีของการมอบอำนาจเป็นการทั่วไปตามมาตรา ๓๘ (๙)^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีได้กล่าวถึงกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรได้มอบอำนาจให้แก่ผู้รักษาราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดแต่อย่างใด หนังสือจังหวัดกำแพงเพชรที่ กพ ๐๐๑๗.๓/ว ๖๑๗ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เรื่อง การมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนจึงมีผลบังคับกับการมอบอำนาจทั่วไปตามมาตรา ๓๘ (๙)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งจังหวัดกำแพงเพชร ที่ ๒๖๒๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายอำนาจและหน้าที่นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น เจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๗ รักษาการแทนป่าไม้ จังหวัดกำแพงเพชรจึงยังคงมีอำนาจออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนสวนป่า (สป.๓) ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๒๒๕/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

กระทรวงกลาโหม ได้มีหนังสือที่ กห ๕๑๐๐/๒๐๗๕ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุ สรุปความได้ว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีหนังสือหารือไปยังกรมธนารักษ์เพื่อพิจารณาว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ตามนัย ข้อ ๒ และข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์กรของรัฐเพื่อการกุศลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงเคราะห์เฉพาะแก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการเท่านั้น ไม่ได้ประกอบกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงไม่มีลักษณะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ที่เป็นองค์กรอื่นของรัฐตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่จะมสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้ อีกทั้งปัจจุบันคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้เห็นชอบให้กรมธนารักษ์จัดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารสำนักงานและบ้านพักเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ต้องประมูล ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ได้เคยวินิจฉัยให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเช่าโดยไม่ต้องประมูลตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในข้อ ๑๗ (๗) (ซึ่งปัจจุบันคือข้อ ๒๖ (๘) แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕) แต่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว โดยเห็นว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเป็นองค์กรอื่นของรัฐ ตามคำนิยาม “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เนื่องจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์กรของรัฐตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่วนที่กรมธนารักษ์เห็นว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่ได้ประกอบกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามนัย

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีลักษณะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากคำนิยามมิได้กำหนดว่าองค์กรอื่นของรัฐจะต้องเป็นองค์การมหานตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาน พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่กรมธนารักษ์อ้างว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยว่า ให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องประมูลนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเห็นว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นการวินิจฉัยตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวงฯ ให้สิทธิเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีสิทธิเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้วโดยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นของรัฐเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ด้วย จึงทำให้ฐานะขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเปลี่ยนแปลงไป โดยมีสิทธิเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเช่าที่ราชพัสดุอีกต่อไป

กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นพ้องกับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอหารือว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐที่จะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักโยธาธิการกลาโหม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ความในข้อ ๑๔^๑ แห่งกฎกระทรวงฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า ให้มีการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ หากที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

^๑ ข้อ ๑๔ ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

จังหวัดและความในข้อ ๒^๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หน่วยงานใดเข้าลักษณะเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวหรือไม่ จึงมีข้อพิจารณาเพียงว่า หน่วยงานที่ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นเป็นกระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร อื่นของรัฐหรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของหน่วยงาน

สำหรับกรณีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกนั้นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีฐานะเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงเป็น “องค์กรอื่นของรัฐ” และเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสิทธิ ที่จะขอใช้ที่ราชพัสดุตามหมวด ๒ ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการก็ตาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๘

^๒ ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนี้

“ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” เรียกโดยย่อว่า “อผศ.” เป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์

(๑) ทหารผ่านศึก

(๒) ครอบครัวทหารผ่านศึก และ

(๓) ทหารนอกประจำการ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขึ้นทะเบียนสวนป่าสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้ว

กรมป่าไม้ได้ มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๑๐๔๘๒ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในปัญหาเรื่องที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้ดำเนินการปลูกป่าอยู่ก่อนแล้ว จะขอขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่นั้น กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว ขอเรียนว่า เนื่องจากปรากฏว่ามี การตีความความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ไว้ดังกล่าวออกไปหลายแนวทาง จนหาข้อยุติไม่ได้ โดยแต่ละฝ่ายมีความเห็น ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความการขึ้นทะเบียนสวนป่าให้ขึ้นได้เฉพาะไม้ที่มีการปลูกขึ้นและบำรุงเท่านั้น จึงจะสามารถทำไม้ออกตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ระบุว่า “หาก มีการขอขึ้นทะเบียนที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้วเป็น สวนป่า น่าจะได้พิจารณาโดยรอบคอบเพราะอาจเป็นช่องทางให้มีการขึ้นทะเบียนสวนป่า เพื่อทำการตัดฟันไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นช่องทางให้ผู้ปลูกป่าทดแทนไม้ที่ตัดตามข้อกำหนดในสัมปทานการทำไม้ อาจขอขึ้นทะเบียนสวนป่าเพื่อตัดฟันไม้ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสวนป่าได้” แสดงว่า เฉพาะไม้หวงห้ามที่ขึ้นโดยการปลูกเท่านั้นจึงจะทำไม้ออกได้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อมีการนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนสวนป่า ส่วนไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ในที่ดินตามธรรมชาติ (มิได้มีการปลูกขึ้น) ในการทำไม้ออกต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เท่านั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น จากเหง้า จากเมล็ดที่ปลิวมาตกในที่ดิน หรือแตกหน่อจากตอของต้นเดิมที่ตัดไปแล้ว ก็สามารถทำไม้ออกได้ถ้าได้นำที่ดินที่มีไม้นั้นขึ้นอยู่มาขึ้นทะเบียนสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมป่าไม้พิจารณาความเห็นของทั้ง ๒ ฝ่ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า เป็นการขัดแย้งกันในสาระสำคัญและเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องหาข้อยุติ ดังนั้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้โปรดพิจารณาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ชัดเจนอีกครั้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าว เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้ว จะรับขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า มาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดนิยามคำว่า “สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และนิยามคำว่า “ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ และหมายความว่า รวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย จากบทนิยามดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การทำสวนป่าจะต้องเป็นการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ แต่ที่ดินที่จะนำมาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้อาจมีต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นก็ได้ ส่วนปัญหาว่า ไม้หวงห้ามที่ขึ้นอยู่ก่อนแล้วนั้น จะต้องเป็นไม้หวงห้ามที่ปลูกขึ้นเองเท่านั้นหรือรวมถึงไม้หวงห้ามที่ขึ้นเองตามธรรมชาติในที่ดินด้วยนั้น เห็นว่า ในที่ดินแปลงหนึ่งๆ อาจมีต้นไม้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเสมอไม่ว่าจะเกิดจากเมล็ดที่ปลิวมาตกในที่ดิน หรือการแตกหน่อจากตอของต้นเดิมที่ตัดไปแล้ว หรือจากเหตุอื่นใดก็ตาม ซึ่งต้นไม้ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาตินั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งก่อนและภายหลังการปลูกสร้างสวนป่า คำนิยามคำว่า “ต้นไม้” จึงหมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้น ดังนั้น ที่ดินที่มีไม้หวงห้ามขึ้นเองตามธรรมชาติอยู่ก่อนแล้ว จึงสามารถขึ้นทะเบียนสวนป่าได้

สำหรับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๓/๒๕๓๖^๒ นั้น มุ่งประสงค์ที่จะให้นายทะเบียนรับขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าด้วยความรอบคอบเพื่อมิให้มีการนำการขึ้นทะเบียนสวนป่าไปใช้ในทางที่ผิดจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ขึ้นทะเบียนสวนป่าเพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้าม มิใช่มีเจตนาเพียงจะตัดไม้หวงห้ามที่ขึ้นตามธรรมชาติไปขายเท่านั้น

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สวนป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๕ เพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

“ต้นไม้” หมายความว่า ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้และหมายความว่า รวมถึงต้นไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วหรือปลูกขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นแต่อาจใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ได้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การขึ้นทะเบียนสวนป่าสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ปลูกป่าอยู่ก่อนแล้ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๘

เรื่องเสร็จที่ ๓๖๑/๒๕๔๘

(สำเนา)

ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓๔๕/๑๔ ถนนสามเสน

เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณารับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

เรียน ปลัดกระทรวงคมนาคม

อ้างถึง หนังสือกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๙/๑๑๗๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘)

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงคมนาคมขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณารับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในประเด็นว่า กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์จะถือว่าการอุทธรณ์นั้นมีผลเมื่อใด ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แล้ว ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย) สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การยื่นอุทธรณ์มีผลไว้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณี อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐแล้ว ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่าวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกไปรับฝากหรือประทับตราวันที่ซองหนังสือ

จากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ทุกรายได้ยื่นอุทธรณ์โดยวิธีการทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ประทับตราไปรษณีย์ทุกรายเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ กรณีนี้จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล เมื่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งวันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวของผู้อุทธรณ์จำนวนสองกลุ่มคือวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองกลุ่มได้ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ต้นทางได้ประทับตราในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ ๓๖๕/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การอนุญาตสร้างวัดบ้านเพตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๑/๑๔๙๙ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รับเรื่องขอให้ทบทุนการอนุญาตสร้างวัดบ้านเพว่ายังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หมวด ๑ การสร้างวัด ข้อ ๑ (๑) และ (๒) เนื่องจากสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย ได้สวรรคตเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๗ โดยมีได้ลงพระนามในหนังสือแสดงความจำนงจะให้ที่ดินเพื่อสร้างวัดบ้านเพต่อนายอำเภอเมืองระยอง และตามหมวด ๒ การตั้งวัด ข้อ ๕ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตสร้างวัดบ้านเพ ทายาท หรือผู้แทนไม่สามารถดำเนินการโอนที่ดินให้แก่วัดบ้านเพได้ เพราะผู้จัดการพระราชมรดก สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้อื่นแล้ว จะมีผลทำให้การอนุญาตสร้างวัดบ้านเพไม่ถูกต้องและเป็นโมฆะหรือไม่

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายประสิทธิ์ รัตนเหลี่ยม เป็นผู้ที่ยื่นแบบคำขออนุญาตสร้างวัดบ้านเพต่อนายอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ และลงนามในหนังสือแสดงความจำนงจะให้ที่ดินเพื่อสร้างวัด ไม่ใช่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ เป็นผู้ลงพระนาม และไม่มี การโอนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่วัดตามข้อ ๕ ของหมวด ๒ แห่งกฎหมาย ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่อย่างใด ซึ่ง กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ว่าการดำเนินการเป็นโมฆะ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบ และถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีการสร้างวัดบ้านเพที่ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด และได้มีการประกาศตั้งวัดนั้นไม่ถูกต้องและเป็นโมฆะหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีกลุ่มชาวบ้านมอบหมายให้นายเศวตร เปี่ยมพงษ์สานต์ ขอพระราชทานที่ดินจากสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ เพื่อจัดสร้างเป็นที่พักสงฆ์ ซึ่งสำนักงานผลประโยชน์ของสมเด็จพระบรมราชินีในรัชกาลที่ ๗ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๑

แจ้งว่าราชเลขานุการประจำพระองค์สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้นำความกราบบังคมทูลทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชเสาวนีย์โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ทราบทั่วทางอนุญาตและพระราชทานที่ดินให้เป็นที่พักสงฆ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ นายประสิทธิ์ รัตนเหลียม ได้ขออนุญาตสร้างวัดต่อนายอำเภอเมืองระยอง โดยแสดงเอกสารสิทธิ์ ส.ค.๑ เลขที่ ๓๙๒ ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง จำนวนเนื้อที่ ๓๒ ไร่ ในแบบหนังสือสัญญาตกลงยกที่ดินให้สร้างวัด ที่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ไม่ได้ลงพระนามในหนังสือยกที่ดินให้สร้างวัด เนื่องจากได้สวรรคตก่อนอย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาอนุญาตสร้างวัดบ้านเพนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาตามข้อ ๓^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ดำเนินการพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์การสร้างวัด ซึ่งกรมการศาสนาด้วยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการและมหาเถรสมาคมได้พิจารณาอนุญาตให้สร้างวัดเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๘ และได้มีการประกาศตั้งวัดเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๐

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้จัดการกองพระราชมรดกของสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่นายธรรมบุญ ลัดพลี และนายไพรัช สนธิโพธิ์ ซึ่งบุคคลทั้งสองได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว วัดบ้านเพจึงได้ฟ้องขับไล่บุคคลทั้งสองให้ออกจากที่ดิน คดีถึงที่สุด ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ พระราชทานที่ดินให้เฉพาะส่วนที่ดินบนเขาจำนวน ๘ ไร่เท่านั้น การที่วัดบ้านเพฟ้องขอให้บังคับขับไล่จำเลยและบริวารออกจากที่พิพาท ตลอดจนให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินนั้น เนื่องจากวัดบ้านเพไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนการซื้อขาย จึงไม่สามารถขับไล่ได้ พิพากษาให้ยกฟ้อง^๒ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนว่าการอนุญาตสร้างวัดไม่ชอบตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ (๑) และ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.

^๑ ข้อ ๓ เมื่อนายอำเภอได้รับคำขออนุญาตสร้างวัด และพิจารณาเห็นสมควรแล้ว ให้นำปรึกษาเจ้าคณะอำเภอ แล้วเสนอเรื่องและความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรแล้ว ให้นำปรึกษาเจ้าคณะจังหวัดแล้วส่งเรื่องและความเห็นไปยังกรมการศาสนา

ในการพิจารณาคำขออนุญาตสร้างวัด กรมการศาสนาอาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนผัง หรือระงับเรื่องขออนุญาตสร้างวัดได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อกรมการศาสนาพิจารณาเห็นสมควรให้สร้างวัดได้แล้ว ให้รายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอรับความเห็นชอบ แล้วนำเสนอมหาเถรสมาคม

เมื่อมหาเถรสมาคมพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ให้กรมการศาสนาออกหนังสืออนุญาตให้สร้างวัด

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๕๖๓/๒๕๔๖ ระหว่างวัดบ้านเพ โจทก์ กับนายธรรมบุญ ลัดพลี ที่ ๑, นายไพรัช สนธิโพธิ์ โดยนางพัชรินทร์ สนธิโพธิ์ ผู้เข้าเป็นคู่ความแทน ที่ ๒, ร้อยตำรวจโท ทนงค์ สมุทรรัตน์ ที่ ๓, หม่อมราชวงศ์เทพยพงศ์ เทวกุล ที่ ๔, เรืออากาศเอกพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา โดยนางวิไล สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ที่ ๕ จำเลย

๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้ครอบครองตามกฎหมายไม่ได้ลงพระนามในแบบหนังสือสัญญายกที่ดินให้สร้างวัด การอนุญาตสร้างวัดบ้านเพจึงไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว และกรณีที่เจ้าของที่ดิน ทายาทหรือผู้แทนเจ้าของที่ดินไม่สามารถโอนที่ดินให้แก่วัดได้ทำให้การประกาศตั้งวัดบ้านเพเป็นโมฆะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดว่าบุคคลใดประสงค์จะขอสร้างวัด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อนายอำเภอท้องที่ที่จะสร้างวัดนั้นพร้อมด้วย (๑) หนังสือ สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะยกให้สร้างวัด และที่ดินนั้นต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๖ ไร่ (๒) หนังสือสัญญาซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายทำกับนายอำเภอและเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ แสดงความจำนงจะให้ที่ดินดังกล่าวเพื่อสร้างวัด (๓) จำนวนเงินและสัมภาระที่จะใช้ในการสร้างวัดในระยะเวลาเริ่มแรก (๔) แผนที่แสดงเขตที่ตั้งวัด และ (๕) กำหนดเวลาที่จะสร้างวัดให้แล้วเสร็จ^๓ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาว่า สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้พระราชทานให้เฉพาะที่ดินที่อยู่บนเขาจำนวน ๘ ไร่^๔ ที่ดินดังกล่าวก็เพียงพอตามหลักเกณฑ์ที่ กฎกระทรวงกำหนดแล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ยื่นคำขออนุญาตได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และผู้ พิจารณาอนุญาตได้มีการพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วยแล้ว การอนุญาตให้สร้างวัดบ้านเพจึงเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ใช่เป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาต ทายาท หรือผู้แทนเจ้าของที่ดินไม่สามารถโอนที่ดินให้แก่วัดได้ และวัดก็ได้ครอบครองที่ดินแล้ว การประกาศตั้งวัดบ้านเพจึงไม่เป็นโมฆะ

^๓ ข้อ ๑ บุคคลใดประสงค์จะสร้างวัด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อนายอำเภอท้องที่ที่จะสร้างวัดนั้นพร้อมด้วยรายการและเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะยกให้สร้างวัด และที่ดินนั้นต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๖ ไร่

(๒) หนังสือสัญญาซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายทำกับนายอำเภอและเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ แสดงความจำนงจะให้ที่ดินดังกล่าวใน (๑) เพื่อสร้างวัด

(๓) จำนวนเงินและสัมภาระที่จะใช้ในการสร้างวัดในระยะเริ่มแรก ต้องมีราคารวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นบาท

(๔) แผนที่แสดงเขตที่ตั้งวัด ประกอบด้วยเขตติดต่อด้านข้างเคียงและระยะทางระหว่างวัดที่จะสร้างขึ้นกับวัดอื่นโดยรอบ และให้แสดงแผนผังสิ่งก่อสร้างของวัดตามความเหมาะสมของสภาพที่ดิน โดยอาศัยแผนผังแบบ ก. แบบ ข. หรือแบบ ค. ทำตามกฎหมายนี้เป็นหลักเท่าที่จะทำได้

(๕) กำหนดเวลาที่จะสร้างวัดให้แล้วเสร็จตามแผนผังนั้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๘

เรื่องเสรีจที่ ๓๙๓/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ในร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/(คกก.๗)/๘๓๙ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี เห็นชอบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ร่างข้อ ๓๘ (๑) ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องแจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะเป็นการดำเนินการเกินอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้อกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรุงเทพมหานครได้รับทราบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินแต่ละประเภทภายในเขตผังเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินรอง (การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น) อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่จะได้ทราบข้อมูลก่อนดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมซึ่งกฎหมายควบคุมไม่ถึง รวมทั้งป้องกันความเสียหายของผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุน และเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการเหล่านั้นว่าการดำเนินการของตน ไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุญาตต่อไปได้ ประกอบกับทางปฏิบัติในปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการจะให้ผู้ขออนุญาตตรวจสอบ ก่อนว่าการประกอบกิจการของตนขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือไม่ การกำหนดมาตรการให้แจ้งการใช้ประโยชน์

ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงสอดคล้องกับทางปฏิบัติและเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อหาข้อนี้มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ข้อกำหนดตามข้อ ๓๘(๑)^๑ แห่งร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ ถือเป็นมาตรการหรือวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗(๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว เห็นว่า เจตนารมณ์ในการกำหนดร่างข้อ ๓๘ (๑) ตามคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครที่มุ่งหมายให้เป็นมาตรการบังคับให้ได้มา ซึ่งข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินแต่ละประเภทภายในเขตผังเมืองรวมนั้น ก็เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครถูกต้องตามข้อกำหนดของผัง เมืองรวมที่ได้วางไว้และบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดไว้ในร่างข้อ ๕^๓ ข้อกำหนดให้แจ้งนี้

^๑ ข้อ ๓๘ ผังเมืองรวมตามกฎหมายว่า มีนโยบายและมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ที่ดิน เพื่อก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ให้แจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรุงเทพมหานครกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^๓ ข้อ ๕ การวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่า ให้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผังเมืองรวมในอนาคต ๒๐ ปี โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมความเป็นเมืองน่าอยู่โดยการพัฒนาบริการทางสังคม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ให้พอเพียงและได้มาตรฐาน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

จึงเป็นมาตรการควบคุมมาตรการหนึ่งเพื่อใช้เป็นแนวทางใน การพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง^๕ จึงถือได้ว่าเป็น มาตรการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่โดยที่มาตรา ๒๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในสาขาธุรกิจ การค้า และการบริการที่สำคัญ ของประเทศและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(๓) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว และเป็นทางผ่านเข้าออกของประเทศและ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(๔) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการบริหารการปกครอง และเป็นที่ตั้งของสถาบันที่ สำคัญของประเทศและนานาชาติ

(๕) ส่งเสริมความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่ง โดยพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและ เชื่อมโยงโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่งให้เกิดความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๖) ส่งเสริมการพัฒนา ปรับปรุงและฟื้นฟูย่านที่อยู่อาศัย และจัดให้มีศูนย์ชุมชนเพื่อให้ บริการต่าง ๆ ที่จำเป็น

(๗) จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตที่ไม่มีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุและ ปราศจากมลพิษ และส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมผลิตที่ต้องใช้ทักษะ แรงงานฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูง

(๘) อนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เพื่อดำรงรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานครและ ของชาติ

(๙) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่คงคุณค่าความงดงาม บำรุงรักษา ฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ

(๑๐) ดำรงรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ และยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและ บริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของ เมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับการเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของ ประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือ บูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือ โบราณคดี หรือเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการ ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย บริการสาธารณะและ สภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้การใช้
บังคับผังเมืองรวมต้องกระทำโดยกฎกระทรวง มาตรการและวิธีดำเนินการตามมาตรา ๑๗ (๕)
จึงต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงด้วย การบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการในการแจ้งได้ตามร่างข้อ ๓๘ (๑) จึงขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๖
แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ข้อกำหนดตามร่างข้อ ๓๘ (๑) เฉพาะในส่วนที่ให้อำนาจ
กรุงเทพมหานครกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ จึงไม่อาจกำหนดได้ กรุงเทพมหานครควรที่จะ
กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนในกฎกระทรวง เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในการปฏิบัติ เว้น
แต่กรณีที่เป็นรายละเอียดที่มีสาระทางกฎหมายดังเช่นแบบการแจ้งซึ่งไม่จำเป็นต้องกำหนด
ไว้ในกฎกระทรวงแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า การที่ร่างข้อ ๓๘ (๑)
กำหนดให้เฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือ
ประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้นที่ต้องแจ้งการ
ใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมถึง
การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีได้มีกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือแจ้ง ข้อกำหนดดังกล่าวจึง
ไม่อาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีได้มีกฎหมายควบคุมได้ดังที่ผู้แทนกรุงเทพมหานคร
ชี้แจงนอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องแจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์
ที่ดินทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักและรองน่าจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร
เนื่องจากการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักนั้น ย่อมเป็นไปตามข้อกำหนดในร่าง
กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและสามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มทั้งพื้นที่อยู่แล้ว จึงไม่มี
ความจำเป็นต้องแจ้งข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ แต่สำหรับการใช้หรือเปลี่ยนแปลง
การใช้ประโยชน์ที่ดินรองหรือเพื่อกิจการอื่น นอกกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักนั้นได้มีการ
กำหนดไว้เป็นสัดส่วน จึงมีเหตุผลความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทราบถึงข้อมูลการใช้
ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวว่าเกินสัดส่วนที่กำหนดไว้หรือไม่ ฉะนั้น ข้อกำหนดให้แจ้งตามร่างข้อ
๓๘ (๑) ดังกล่าว จึงควรเป็นมาตรการบังคับสำหรับการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์
ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๓-๔๓๔/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ได้มีหนังสือ ที่ อด ๕๑๐๐๑.๒/๗๔๙ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ และที่ อด ๕๑๐๐๑.๒/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติเก็บค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๒๔ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และจะออกข้อบัญญัติจำนวน ๒ ฉบับ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัดจากน้ำมันเพิ่มขึ้นไม่เกิน ลิตรละสิบสตางค์ และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ยาสีฟันเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวณละสิบสตางค์ ซึ่งมีประเด็นปัญหาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ พ.ศ. โดยกำหนดอัตราค่าตอบแทนการขุดดินหรือลูกรัง หรือทำด้วยประการอื่นใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา ลึกไม่เกิน ๑ เมตร ไร่ละ ๑๐, ๐๐๐ บาทต่อปี หากลึกเกินนั้นคิดลูกบาศก์เมตรละ ๑๐ บาท จะทำได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขอัตราจัดเก็บภาษีน้ำมันเป็นอัตราลิตรละ ๐.๐๐ สตางค์ หรือ ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์เป็นอัตรากิโลกรัมละ ๐.๐๐ สตางค์ และจะกำหนดให้ผู้ที่ยังไม่ได้จดทะเบียน หรือไม่ยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้มายื่นจดทะเบียนและยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีตามเงื่อนไข และระยะเวลาที่กำหนด เป็นผู้ได้รับการยกเว้นความผิดตามข้อบัญญัติดังกล่าว จะทำได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะกำหนดในข้อบัญญัติเพื่อกำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมและจัดเก็บภาษีตามความจำเป็น เหมาะสม แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติฯ จะทำได้หรือไม่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี จึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังกล่าว และขอให้ตรวจพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ส่งมาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ ทวิ^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙^๒ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ ประกอบกับบัญชีค่าตอบแทนท้ายประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้ค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา ๙ (๒) หรือมาตรา ๙ (๓) กรณี (ข) การขุดดินหรือลูกรัง หรืออื่นๆ ไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี หรือลูกบาศก์เมตรละ ๑๐ บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติและบัญชีค่าตอบแทนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้รับอนุญาตโดยพิจารณาจากกิจกรรมของการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐของผู้รับอนุญาตว่าเป็นการเข้าดำเนินการในประเภทที่ต้องการขนาดของพื้นที่หรือปริมาตรของดินหรือลูกรังประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยในการกำหนดค่าตอบแทนแต่ละประเภทนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจกำหนดอัตราที่แตกต่างกันตามกิจกรรมของการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐของผู้รับอนุญาตก็ได้ แต่จะกำหนดเรียกเก็บค่าตอบแทนทั้งสองประเภทรวมกันในกิจกรรมเดียวกันไม่ได้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติโดยกำหนดอัตราค่าตอบแทนการขุดดินหรือลูกรังหรือทำด้วยประการอื่นใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ลึกไม่เกิน ๑ เมตร ไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี หากลึกเกินนั้นคิดลูกบาศก์เมตรละ ๑๐ บาท ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้รับอนุญาตจากขนาดของพื้นที่และปริมาตรของดินทั้งสองประเภทรวมกันในกิจกรรมของการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐเดียวกัน จึงไม่สอดคล้อง

^๑ มาตรา ๙ ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

^๒ มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

กับบทบัญญัติมาตรา ๙ ทวิ^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ และบัญชีค่าตอบแทนทำประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าตอบแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๖๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด สำหรับน้ำมันไม่เกินลิตรละสิบสตางค์ และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ส่วนการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดจะจัดเก็บภาษีหรือไม่ หรือจะจัดเก็บเป็นอัตราเท่าใดนั้นเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม แต่จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณ เพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บสำหรับน้ำมันเป็นอัตราลิตรละ ๐.๐๐ สตางค์ และก๊าซปิโตรเลียมเป็นอัตรากิโลกรัมละ ๐.๐๐ สตางค์ อันมีผลเท่ากับไม่ประสงค์จะจัดเก็บภาษีจากการค้าดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณที่จะกระทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔^๕

สำหรับกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติเพื่อกำหนดให้ผู้ที่ยังไม่ได้จดทะเบียน หรือยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษี ซึ่งได้มายื่นจดทะเบียนและยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด ได้รับการยกเว้นความผิดตามข้อบัญญัติดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ที่ยังไม่ได้จดทะเบียน หรือยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีตามวิธีการที่กำหนดในข้อบัญญัติรับดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป อันเป็นมาตรการลักษณะเช่นเดียวกับการนิรโทษกรรมนั้น เมื่อการเรียกเก็บหรือไม่เรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณจะตราข้อบัญญัติให้มีผลเป็นการ นิรโทษกรรมต่อภาระการเสียภาษีดังกล่าวจึงย่อมอยู่ในอำนาจที่จะกระทำได้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๖๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

ราคาจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ประเด็นที่สาม เห็นว่า การจัดเก็บค่าตอบแทนการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐ และการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัดนั้น มาตรา ๙ ทวิ^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ และมาตรา ๖๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอันที่จะออกข้อบัญญัติ เพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐและเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าเพิ่มขึ้น แล้วแต่กรณี อันเป็นอำนาจเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่สามารถจะมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการได้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีกำหนดในข้อบัญญัติให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บตามความจำเป็น เหมาะสม แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติฯ ซึ่งมีผลเป็นการมอบอำนาจในการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือจัดเก็บภาษีให้อยู่ในดุลพินิจของนายกองการบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจึงไม่สามารถกระทำได้

อนึ่ง โดยที่มาตรา ๗ (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวด้วยนั้น จึงเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะดำเนินการให้ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๘

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๘

(สำเนา)

ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ข้อยพิจารณาการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

อ้างถึง หนังสือสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ที่ คค ๐๘๐๖.๑/๑๗๗๕
ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การก่อสร้างทางพิเศษสาย
บางนา – บางพลี – บางปะกง โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย บนทาง
หลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ สายบางนา – บางปะกง ที่กรมทางหลวง
ควบคุมดูแล (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๓๘)

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้ขอ
หารือปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่าง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน
เพื่อดำเนินงานก่อสร้าง โครงการระบบทางด่วนทดแทน โครงการทางด่วนสายพญาไท – พุทธ
มณฑล บนเขตทางรถไฟแห่งประเทศไทยสายบางซื่อ – พระราม ๖ เชื่อมโยงถนนบรมราชชนนี
นั้น เนื่องจากแนวเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนบางส่วนทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินในบริเวณที่
จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวง
เทศบาลสายเลียบทางรถไฟสายใต้ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและ
จราจรจึงหารือเรื่องดังกล่าวมายังสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ความละเอียดทราบแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อหารือในเรื่องนี้
มีประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีการกำหนดเขตที่ดิน
ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนหรือทาง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายคณะฉบับซึ่ง
ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นปัญหาทำนองเดียวกันนี้

ไว้แล้ว ดังปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย นอกจากนี้ สำนักงานขอเรียนเพิ่มเติมว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาลสายเลียบทางรถไฟสายใต้ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในช่วงที่ทับซ้อนกับโครงการระบบทางด่วนนั้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการ เพราะจะทำให้กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการสร้างทางหลวงเทศบาลสายดังกล่าวในบริเวณดังกล่าว ซึ่งรวมถึงการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์บัญญัติด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีที่ ๖๓๑/๒๕๔๘

ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๑๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๘ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง ขอรื้อแนวทางตรวจสอบพิจารณาร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๕๖๑๐

ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘

ตามหนังสือที่อ้างถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอรื้อแนวทางตรวจสอบ
พิจารณาและรูปแบบร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ความ
ละเอียดทราบแล้วนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็น
ว่า แบบกฎหมายเกี่ยวกับบทอาศัยอำนาจและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างประกาศกำหนด
ให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนที่ผ่านการตรวจสอบพิจารณาของ
สำนักงานฯ นั้น ได้ถือแนวปฏิบัติตลอดมาว่า จะกำหนดให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตที่ดินของเรื่องนั้น ๆ เป็นหลัก โดยให้พิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตที่ดิน เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดในกฎหมายเรื่องเดียวกันไม่ควรกำหนดให้ลักลั่น
หรือแตกต่างกัน ประกอบกับประกาศดังกล่าวจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตที่ดินของเรื่องนั้น ๆ ใช้บังคับแล้ว ดังนั้น ความที่ปรากฏในประกาศฯ จึงไม่ควร
แตกต่างไปจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ในเรื่องเดียวกัน

ในประเด็นเกี่ยวกับการเรียงลำดับกฎหมายแม่บทในส่วนบทอาศัยอำนาจของ
ร่างประกาศฯ นั้น สำนักงานฯ ก็ได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติตลอดมาว่า ให้สอดคล้องกับพระ
ราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินของเรื่องนั้น ๆ เป็นหลัก แต่หากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
เห็นว่าสมควรที่จะกำหนดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ในการเรียงลำดับกฎหมายแม่บทในส่วนบท
อาศัยอำนาจของร่างประกาศฯ กรณีย่อมเป็นเรื่องที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะ
ผู้รับผิดชอบการตรวจสอบพิจารณาร่างประกาศดังกล่าว สามารถดำเนินการกำหนดรูปแบบได้

เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ อาจจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแบบการเรียงลำดับกฎหมายแม่บทของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่กำหนดล่าสุดเป็นแนวทางด้วย

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับการอ้างมาตราซึ่งเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัตินั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแม่บททั้งหมดทุกมาตราว่า มีบทบัญญัติมาตราใดบ้างที่เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มิใช่พิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือเนื้อหากฎหมายลำดับรองเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อ้าง ทุกมาตราหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยให้ความเห็นเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ครั้งที่สอง) ซึ่งส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๖๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวด้วยแล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่า การอ้างเรื่องนี้ไม่อาจพิจารณาอ้างเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป จะต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินของเรื่องนั้นๆ

อนึ่ง สำนักงานฯ ขอเรียนเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันสำนักงานฯ ได้มีการแก้ไขแบบกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญในกฎหมายลำดับรอง โดยแก้ไขถ้อยคำว่า “...อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ...” เป็น “...อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ...” เพื่อให้สอดคล้องกับถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายรวมถึงกฎหมายแม่บทในรูปแบบอื่นนอกจากพระราชบัญญัติด้วย ดังนั้น การอ้างบทอาศัยอำนาจในร่างประกาศกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณี ที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน จึงสมควรที่จะต้องแก้ไขให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินคืนให้แก่ผู้บริจาค

มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๑๗/๓๓๔๘ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยมหิดลได้ตกลงรับบริจาคที่ดินของนางพรทิพย์ วงศ์ศิริเดช และนางสาวอุไรศรี คณิงสุขเกษม ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๔๕๒๒ (เลขที่โฉนดเดิม ๕๖๐๑๘) และโฉนดเลขที่ ๕๖๐๑๗ ตั้งอยู่ที่แขวงท่าข้าม เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร จำนวนเนื้อที่ดิน ๒๐ ไร่ ๒ งาน ๘๓ ตารางวา และ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๘๗ ตารางวา ตามลำดับ ไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล (เพื่อประโยชน์คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี) โดยได้จัดทำนิติกรรมตามหนังสือสัญญาให้ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งในการบริจาคที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว มหาวิทยาลัยโดยคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดีได้ทำบันทึกข้อตกลงการบริจาคที่ดินไว้กับผู้บริจาคเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ว่า มหาวิทยาลัยจะดำเนินการก่อสร้างโรงพยาบาลขนาดไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ เตียงบนที่ดินดังกล่าว และสามารถเปิดให้บริการประชาชนในระยะแรกได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปีนับจากวันโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และยังมีข้อตกลงกันว่า หากมหาวิทยาลัยไม่สามารถปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงบริจาคที่ดิน (ข้อ ๓) ได้ในภาวะปกติและไม่มีเหตุการณ์สุดวิสัย เมื่อผู้บริจาคร้องขอมหาวิทยาลัยตกลงโอนที่ดินบริจาคคืนให้แก่ผู้บริจาค ทั้งนี้ สำหรับการรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงมาเป็นของมหาวิทยาลัยได้กระทำไปภายหลังจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้ จึงทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ถือเป็นที่ดินราชพัสดุและเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ที่ดินที่รับบริจาคทั้งสองแปลงดังกล่าว คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดีมีแผนการดำเนินการตามโครงการศูนย์การแพทย์รามา บางขุนเทียน แต่โดยที่ประชุมคณะกรรมการประจำคณะในการประชุมครั้งพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ พิจารณาแล้ว มีมติยกเลิกโครงการดังกล่าวด้วยสาเหตุและปัจจัยข้อดี ข้อเสียหลายด้านทั้งปัญหาเรื่องงบประมาณและบุคลากร จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงได้ ประกอบกับผู้บริจาคทั้งสองได้มีหนังสือขอที่ดินที่บริจาคคืน ดังนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลจึงขอหารือว่า

๑. ที่ดินทั้งสองแปลงที่นางพรทิพย์ วงศ์ศิริเดช และนางสาวอุไรศรี คณิงสุขเกษม บริจาคยกกรรมสิทธิ์ให้มหาวิทยาลัยมหิดล (เพื่อประโยชน์คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี) หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงได้ มหาวิทยาลัยจะโอนกรรมสิทธิ์คืนให้ผู้บริจาคทั้งสองได้หรือไม่

๒. โดยที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์และตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินที่มีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดไว้และตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย” ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยมีข้อตกลงการคืนที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่ผู้บริจาค ถือเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดไว้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัยมหิดล ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามหาวิทยาลัยมหิดลได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๗๙๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งยืนยันแก่ผู้บริจาคที่ดินว่ามหาวิทยาลัยมหิดล ได้ยกเลิกการดำเนินการตามโครงการศูนย์การแพทย์รามาบางขุนเทียน และพร้อมที่จะดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินคืนให้แก่ผู้บริจาค แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพของที่ดินที่รับบริจาคว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและคืนให้แก่ผู้บริจาคได้หรือไม่

กรณีตามข้อหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีความเห็นว่าตามมาตรา ๑๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ทรัพย์สินที่มีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดไว้ และตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลในฐานะผู้รับบริจาคจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่รับบริจาคให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้บริจาคกำหนดไว้ เมื่อมหาวิทยาลัยมหิดลได้ตกลงรับบริจาคที่ดินของนางพรทิพย์ วงศ์ศิริเดช และนางสาวอุไรศรี คณิงสุขเกษม ซึ่งเป็นการรับบริจาคที่ดินโดยได้ทำหนังสือสัญญาให้และจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ที่ดินนั้นจึงถือเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริจาคนี้ได้มีบันทึกข้อตกลงบริจาคที่ดินระหว่างผู้บริจาคทั้งสองรายกับมหาวิทยาลัยมหิดล ลงวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีเงื่อนไขตามข้อ ๓^๒ ของบันทึกข้อตกลงบริจาคที่ดิน กำหนดให้ผู้รับบริจาคต้องดำเนินการก่อสร้างโรงพยาบาลขนาดไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ เตียง โดยเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี ๖ เดือน นับจากวันโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสามารถเปิดให้บริการได้

^๑ มาตรา ๑๒ บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์และตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

ทรัพย์สินที่มีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้กำหนดไว้ และตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

^๒ ข้อ ๓ ผู้รับบริจาคจะดำเนินการก่อสร้างโรงพยาบาลขนาดไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ เตียงบนที่ดินดังกล่าว โดยสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี ๖ เดือน นับจากวันโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และสามารถเปิดให้บริการประชาชนในระยะแรกได้ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี นับจากวันโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และผู้รับบริจาคจะต้องใช้ที่ดินบริจาคเพื่อกิจการโรงพยาบาลเป็นหลัก

ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี นับจากวันโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และผู้รับบริจาคต้องใช้ที่ดิน บริจาคเพื่อกิจการโรงพยาบาลเป็นหลัก ประกอบกับตามข้อ ๗^๓ ของบันทึกข้อตกลงดังกล่าว กำหนดไว้ว่า หากผู้รับบริจาคไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผู้บริจาคกำหนดไว้ในภาวะปกติ และไม่มีเหตุการณ์สุดวิสัย ผู้บริจาคมีสิทธิขอให้ผู้บริจาคคืนที่ดินดังกล่าวได้ บันทึกข้อตกลง บริจาคที่ดินจึงมีผลบังคับและผูกพันมหาวิทยาลัยมหิดลที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น เมื่อ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยมหิดลได้ยกเลิกโครงการดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการตามข้อตกลงรับบริจาคที่ดินได้ในภาวะปกติและเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุการณ์สุดวิสัยแต่ อย่างไม่ใด ทั้งปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนมหาวิทยาลัยมหิดลว่าที่ดินทั้งสองแปลงนี้ยังไม่ได้ทำ การปลูกสร้าง หรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแต่อย่างใด ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นที่สา ธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการโอนกรรมสิทธิ์คืนสามารถกระทำได้โดยการจดทะเบียนโอน กรรมสิทธิ์ที่ดินคืนให้แก่ผู้บริจาคโดยมีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น เมื่อผู้บริจาคได้ร้อง ขอให้มหาวิทยาลัยมหิดลโอนที่ดินที่บริจาคคืนให้แก่ผู้บริจาคแล้ว มหาวิทยาลัยมหิดลในฐานะ ผู้ทำข้อตกลงจึงต้องดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินคืนให้แก่ผู้บริจาคทั้งสองรายตาม เงื่อนไขของบันทึกข้อตกลงบริจาคที่ดินที่ได้กำหนดไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๘

^๓ ข้อ ๗ หากผู้รับบริจาคไม่สามารถปฏิบัติตามข้อ ๓ ได้ในภาวะปกติและไม่มีเหตุการณ์ สุดวิสัย เมื่อผู้บริจาคร้องขอผู้บริจาคตกลงโอนที่ดินบริจาคคืนให้แก่ผู้บริจาค

ในกรณีที่ผู้รับบริจาคต้องโอนที่ดินคืนให้แก่ผู้บริจาคตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับบริจาคได้ทำ การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ลงบนที่ดินที่บริจาค ผู้บริจาคจะต้องชดใช้ราคาก่อสร้างตามราคา ที่ผู้รับบริจาคได้ใช้จ่ายไปตามความเป็นจริง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิก
นิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๓๑๘/๔๘๕๘ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้แจ้งให้นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ดำเนินการรับสมัครราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตโบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชศิริ บ้านท่าคล้อ ตำบลท่าคล้อ อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ที่อยู่ในเขตนิคมสร้างตนเอง เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกนิคมฯ และได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ด้วย ซึ่งการที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแจ้งให้ดำเนินการรับสมัครราษฎร เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งที่ ๗๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ แล้ว ประกอบกับที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินของรัฐแต่ไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงสามารถจัดที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพฯ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ด้วย

การที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการแจ้งแก่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทฯ ว่าที่ดินดังกล่าวสามารถนำมาจัดให้กับสมาชิกนิคมฯ ได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ด้วยนั้น เนื่องจากในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ระหว่างราษฎรผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ โดยในการนัดไต่สวนคู่กรณี ผู้ถูกฟ้องคดีได้แถลงต่อศาลว่า ผลของประกาศดังกล่าวมิได้เป็นการเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตพื้นที่โบราณสถานแต่อย่างใด ราษฎรผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินอยู่อย่างไรรักยังมีสิทธิอยู่เช่นเดิม เพียงแต่ราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ

แล้ว จึงขอถอนคำฟ้อง และศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งอนุญาตและให้จำหน่ายคดีเพราะเหตุถอนฟ้องแล้ว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงมีความเห็นว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ ด้วย

ต่อมาได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ โดยมีราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชคีรี และอยู่ในเขตนิคมฯ จำนวน ๓๓ ราย เป็นที่ดินจำนวน ๓๓ แปลงแต่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ มีความเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ น่าจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถาน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตโบราณสถานที่ดินกรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๘ แต่นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี และจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ราษฎรจึงต้องไปขออนุญาตกรมศิลปากร เนื่องจากที่ดินอยู่ในเขตโบราณสถาน

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงขอหารือว่า ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ที่ว่า คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชคีรีนั้น ถูกต้องหรือไม่

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

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมี แต่ไม่เพียงพอได้มีโอกาสเข้าถือครองและมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งต่อไปตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในการดำเนินการจัดที่ดินนั้น บุคคลจะได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินก็ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นไว้เป็นกรณีเฉพาะ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด^๒ ซึ่งอธิบดีกรม

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒๒ ผู้ซึ่งจะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

พัฒนาสังคมและสวัสดิการจะเป็นผู้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และการคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ก็เป็นการดำเนินการผ่านคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๐^๔ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑^๕ ดังต่อไปนี้

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

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ สามประการ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะด้วย โดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ ไว้ในมาตรา ๒๒ ดังนั้น เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ คือ

(๓) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด

(๔) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบการเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

(๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

^๓ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๔ มาตรา ๒๐ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

(๒) จัดสมาชิกนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลงตามแผนผังที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด

(๓) ส่งเสริมการเกษตรและกิจกรรมอื่นเพื่อพัฒนาการสังคมและเศรษฐกิจของนิคมสร้างตนเอง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ต้องการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน^๗ ที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการพิจารณา
คัดเลือกฯ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนี้ หากราษฎรผู้ใดไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย
กำหนดคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ก็จะปฏิเสธไม่รับราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกได้

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิก
นิคมสร้างตนเอง นิคมสร้างตนเองพระพุทธรูป จังหวัดสระบุรี ที่ว่า คณะกรรมการพิจารณา
คัดเลือกฯ น่าจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่
โบราณสถาน พระตำหนักเขาคอกคชศรี เนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตโบราณสถานที่
กรมศิลปากรได้ขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๘ แต่นิคมสร้างตนเองจัดตั้งขึ้นโดยพระราช
กฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี และจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช
๒๔๘๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การขึ้นทะเบียนโบราณสถานและการ
ออกประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓
ในบริเวณเขตนิคมสร้างตนเอง เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติ
โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อประโยชน์
ในการดูแลและการควบคุมโบราณสถาน ซึ่งหมายความว่าที่ดินที่มีประกาศให้เป็นเขตของ
โบราณสถานด้วย โดยมีผลให้มีการควบคุมการปลูกสร้างอาคารตามมาตรา ๗ ทวิ^๙ แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๐๘ ลงวันที่ ๑๓

^๗ บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๕)

^๘ มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดี
เห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็น
โบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้โดยประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา

การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตามความในวรรคก่อน ถ้าโบราณสถานนั้นมีเจ้าของหรือมีผู้
ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ถ้าเจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองไม่พอใจ ก็ให้มีสิทธิร้องต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่อธิบดีแจ้งให้ทราบ ขอให้ศาล
มีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนและหรือการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ ถ้า
เจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งคดีถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอของเจ้าของหรือผู้
ครอบครอง ให้อธิบดีดำเนินการขึ้นทะเบียนได้

^๙ มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการ
ก่อสร้างอาคาร ภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็น
หนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้าง
และให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง

รณวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เนื่องจากการปลูกสร้างอาคารอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อโบราณสถาน แต่หาได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในเขตโบราณสถานแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๗ วรรคสอง^{๑๐} ที่กำหนดให้การขึ้นทะเบียนโบราณสถานในกรณีที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ อธิบดีกรมศิลปากรต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบ และหากไม่พอใจก็อาจร้องขอต่อศาลให้ระงับการขึ้นทะเบียนได้ ดังนั้น การประกาศเขตโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ จึงหาได้ตัดอำนาจการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ แต่อย่างใดไม่ แต่การใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ด้วย

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสามารถดำเนินการจัดที่ดินในเขตโบราณสถานให้แก่สมาชิกนิคมฯ ได้ คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ (๑) ในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมฯ ตามความเห็นของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๘

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเหมืองปล่อง เหมืองอุโมงค์ และเหมืองเจาะงัน
 ภายหลังจากพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๒ (สกร.) / ๓๘๑๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้การทำเหมืองหมายถึงการกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดถึงการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันอันเป็นการทำเหมืองซึ่งมีการขุดดินเป็นปล่องหรือ อุโมงค์และมีลักษณะเป็นการทำเหมืองใต้ดิน ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดคำนิยามการทำเหมืองใต้ดินว่า หมายความว่า การทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิว ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน และมีบทบัญญัติเฉพาะให้ดำเนินการตามหมวด ๔/๑ ว่าด้วยการทำเหมืองใต้ดิน ด้วยเหตุดังกล่าวได้มีปัญหาเกี่ยวกับการทำเหมืองโดยวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง ว่าเป็นการทำเหมืองใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ หากเป็นการทำเหมืองใต้ดินจะมีผลกระทบกับคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ ก่อนหรือหลังที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับหรือไม่ เพียงใด

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นประเด็นทางกฎหมายและปรากฏกรณีที่มีลักษณะเช่นนี้จำนวนมาก ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับการปฏิบัติจึงขอเรียนหรือดังนี้

๑. ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้วจะทำให้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ เพียงใด

๒. กรณีผู้ถือประทานบัตรได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์ก่อนประทานบัตรสิ้นอายุ หากผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นคำขอต่ออายุก่อนหรือหลังที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับใช้ เช่นนี้จะอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรโดยวิธีเหมืองอุโมงค์โดยถือว่าเป็นการ ต่ออายุประทานบัตรต่อเนื่องตามที่ได้รับอนุญาตเดิมได้

หรือไม่ เพียงใด และต้องกำหนดเงื่อนไขการทำเหมืองต้องไม่รบกวนล้าเขตเดิม ต้องมีเหตุผลหลักฐานบนผิวดิน และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิทธิบนผิวดินให้ผู้ขอปฏิบัติหรือไม่

๓. กรณีประทานบัตรที่มีอายุอยู่ เมื่อพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับใช้ หากมีการขอเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์จะอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์ได้หรือไม่ เพียงใด

อนึ่ง ในปัจจุบันได้มีผู้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บางรายมีความเข้าใจว่าการทำเหมืองตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นการทำเหมืองใต้ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้าน จึงใคร่ขอได้โปรดพิจารณาและให้คำวินิจฉัยเป็นการด่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจะพิจารณาว่าภายหลังจากที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้วจะทำให้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันเป็นการทำเหมืองใต้ดินหรือไม่ ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ทำเหมืองใต้ดิน” หมายความว่า การทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปได้ผิวดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน และเมื่อพิจารณาข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้กำหนดวิธีการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันไว้ดังนี้

(๑) วิธีเหมืองปล่อง ได้แก่ การทำเหมืองในที่ลานแร่ที่มีเปลือกดินหนาโดยการขุดเป็นปล่องลงไปจนถึงชั้นกะสะแร่ แล้วเดินอุโมงค์เพื่อนำเอาดินปนทรายปนแร่จากชั้นกะสะแร่ขึ้นมาแต่งแร่ด้วยรางกู่แร่หรืออุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

(๒) วิธีเหมืองอุโมงค์ ได้แก่ การทำเหมืองใต้ดินในที่ทางแร่หรือแหล่งแร่แบบอื่นซึ่งไม่ใช่ลานแร่ โดยการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์หรือทั้งสองอย่าง โดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การใช้แรงคน เครื่องจักรและอุปกรณ์หรือการระเบิดเพื่อนำเอาหินปนแร่ขึ้นมาเข้าเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่หรือนำไปใช้ประโยชน์โดยตรง

(๓) วิธีห่มองเจาะงัน ได้แก่ การทำห่มองในที่ทางแร่โดยใช้แรงคน เครื่องจักรและอุปกรณ์หรือการระเบิด ขุด หรือเปิดเป็นร่องหรืออุโมงค์เข้าไปในภูเขาเพื่อตามสายแร่ลงไป แนวตั้งไม่เกินสิบเมตร แล้วนำหินปนแร่จากสายแร่ขึ้นมาล้างหรือทุบย่อยเลือกเอาแต่ก้อนแร่ที่มีปริมาณแร่สูงหรือนำเข้าเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่

จึงเห็นได้ว่าวิธีห่มองปล่อง วิธีห่มองอุโมงค์ และวิธีห่มองเจาะงันเป็นการทำห่มองใต้ดินตามนิยามคำว่า “ทำห่มองใต้ดิน” ที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว การทำห่มองด้วยวิธีห่มองปล่อง ห่มองอุโมงค์ และห่มองเจาะงัน ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการทำห่มองใต้ดินตามที่บัญญัติในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

อนึ่ง มาตรา ๘๘/๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับการทำห่มองใต้ดินเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้ ดังนั้น เมื่อการทำห่มองใต้ดินเป็นวิธีการทำห่มองอย่างหนึ่ง^๒ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำห่มองซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ย่อมนำมาใช้กับวิธีห่มองปล่อง วิธีห่มองอุโมงค์ และวิธีห่มองเจาะงันได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการทำห่มองใต้ดินตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อการทำห่มองด้วยวิธีห่มองอุโมงค์เป็นการทำห่มองใต้ดินตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำห่มองใต้ดินที่ผู้ขอประทานบัตรทำห่มองใต้ดินต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๔/๑ การทำห่มองใต้ดิน อันมีลักษณะแตกต่างจากการขอประทานบัตรทำห่มองด้วยวิธีอื่นๆ และพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้ว่ามีให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับกับคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับ การอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรซึ่งกระทำภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.

^๑ มาตรา ๘๘/๑ ให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับการทำห่มองใต้ดินเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทำห่มอง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามหมวด ๕ ทวิ และการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒๕๔๕ สำหรับการต่ออายุประทานบัตรตามคำขอที่ยื่นภายหลังวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้วนั้น ย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกประทานบัตรทำเหมืองที่ใช้บังคับกับเหมืองอุโมงค์ตามประทานบัตรฉบับเดิมที่จะหมดอายุลง การต่ออายุประทานบัตรทำเหมืองอุโมงค์โดยใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำเหมืองตามประทานบัตรฉบับเดิม จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ทั้งนี้ ตามนัยของมาตรา ๘๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ

ประเด็นที่สาม มาตรา ๕๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติว่า ผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร และถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนที่จะทำได้นั้น หมายความว่า อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองได้ตามวิธีการทำเหมืองที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ แต่ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองจากวิธีเดิมเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์อันเป็นการทำเหมืองใต้ดินตามนิยามคำว่า “ทำเหมืองใต้ดิน” แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับการทำเหมืองใต้ดินตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๘

^๓ มาตรา ๕๗ ผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตร และถ้าจะมีการเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมืองหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนที่จะทำได้

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขายอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๖๗๓๐ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลความได้ว่า จังหวัดระยอง ได้มีหนังสือหารือกรณีเทศบาลตำบลบ้านเพ อำเภอเมืองระยอง จะขายที่ดินที่ได้จัดซื้อมาเพื่อใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะ จำนวน ๗๖ ไร่ ๑ งาน ๓ ตารางวา แต่ปัจจุบันไม่สามารถใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ซื้อมาได้ จึงประสงค์จะขายที่ดินแปลงดังกล่าว เพื่อนำเงินมาเป็นรายได้ของเทศบาล เช่นนี้จะกระทำได้อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลตำบลบ้านเพได้จัดซื้อที่ดินดังกล่าวมาเพื่อใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะของเทศบาลตำบลบ้านเพ ซึ่งโดยวัตถุประสงค์ของการใช้มีลักษณะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลซึ่งเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านเพ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๖ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และเทศบาลตำบลบ้านเพจะจำหน่ายโอนที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕

เนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่มีเคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน ประกอบกับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดระยอง และผู้แทนเทศบาลตำบลบ้านเพแล้ว เห็นว่า การที่สุขาภิบาลบ้านเพ ซึ่งต่อมาได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านเพได้จัดซื้อที่ดินที่เป็นปัญหามาเพื่อใช้ประโยชน์แก่สุขาภิบาลบ้านเพ ในการดำเนินการตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่ดินดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของสุขาภิบาล

หรือ เทศบาลโดยเฉพาะ ไม่ว่าเงินที่นำมาซื้อนั้นจะเป็นเงินรายได้ของเทศบาลหรือเป็นเงินที่ได้รับ การสนับสนุนมาจากส่วนราชการก็ตาม และโดยที่เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและมาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยคำว่า “แผ่นดิน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ นี้ย่อมจะต้องหมายถึง “รัฐ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” นั้นเอง ดังนั้น เมื่อที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของเทศบาลตำบลบ้านเพโดยเฉพาะ ที่ดินดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยแห่งมาตรา ๑๓๐๔ (๓) และการโอนที่ดินนั้นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕^๒ ที่บัญญัติให้กระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากเทศบาลตำบลบ้านเพประสงค์จะโอนขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่เอกชน ก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าวตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘^๓ วรรคสอง (๒)

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๓ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจ ถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๘

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

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

เรื่องเสรีที่ ๕๙๑/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของโรงเรียนเอกชน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ ๖๓๑๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ ให้กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาดำเนินการในเรื่อง การลดหย่อนภาษีโรงเรือนในอัตราต่ำสุด รวมทั้งยกเลิกระบบการคิดภาษีในอัตราก้าวหน้าให้แก่สถานศึกษาเอกชนทุกระดับ นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. ตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะหรือโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยคำว่า “ทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะ” หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐเท่านั้นไม่รวมถึงทรัพย์สินของเอกชน ประกอบกับได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร ที่ ๔๐๐๓/๒๕๔๖ ได้พิพากษากลับให้ยกฟ้องมิชซังโรมันคาทอลิกกรุงเทพมหานคร เนื่องจากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าโรงเรียนนารีวิทยา และโรงเรียนดรุณาราชบุรี มีการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นเป็นอัตราที่แน่นอน โดยศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรเห็นว่า หากโรงเรียนของโจทก์เป็นกิจการหรือการกุศลตามที่โจทก์อ้างแล้ว โจทก์จะต้องไม่เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนเป็นอัตราแน่นอน หรือเป็นการดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่าหรือผู้ที่เข้าเรียนอาจจะบริจาคได้ตามความพอใจ แต่โรงเรียนของโจทก์เก็บค่าธรรมเนียมเป็นอัตราที่แน่นอน อีกทั้งโจทก์ยังนำสรวายน้ำของโรงเรียนไปให้ผู้อื่นใช้โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมครั้งละ ๑๐ บาท และยังนำโรงพลไปให้บุคคลภายนอกจัดเลี้ยงสังสรรค์ โดยเก็บค่าใช้จ่ายอีกด้วย การกระทำความผิดของโจทก์จึงไม่ใช่เฉพาะเพื่อการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น กิจการโรงเรียนทั้งสองของโจทก์จึงต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในส่วนนี้เมื่อเทียบเคียงตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น สถานศึกษาเอกชนจึงไม่ใช่โรงเรียนสาธารณะตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๕/ว ๑๐๐๐ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕ แนะนำแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากสถานศึกษาเอกชนไปแล้ว โดยให้เจ้าพนักงานประเมินถือปฏิบัติตาม

มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้ข้อมูลต่างๆ แก่คณะกรรมการพิจารณากลับกรอกรประเมินค่ารายปี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรอกรประเมินค่ารายปีในการกำหนดราคาเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร ให้มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชน

๒. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับสถานศึกษาเอกชนได้นั้นจะต้องเป็นเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากสถานศึกษาเอกชนจะขอลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดิน สถานศึกษาเอกชนจึงควรที่จะแจ้งเหตุในการลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อจะได้ตรวจสอบว่าสามารถลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินได้เพียงใด โดยเหตุที่จะขอลดหย่อนภาษี ขอลดภาษี หรือขอลดค่าภาษีได้แก่ กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนตามมาตรา ๑๑ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกทำขึ้นระหว่างปีตามมาตรา ๑๒ หรือทรัพย์สินว่างลงหรือชำรุดต้องซ่อมแซมส่วนสำคัญตามมาตรา ๔๑

๓. สำหรับการขอให้ยกเลิกระบบการคิดภาษีในอัตราก้าวหน้า เห็นว่า โดยหลักการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๘ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินภาษีตามค่ารายปีของทรัพย์สินซึ่งค่ารายปีของทรัพย์สินจะเพิ่มขึ้นต่อเมื่อโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา หรือเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เจ้าพนักงานประเมินอาจมีการปรับค่ารายปีเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น เมื่อค่ารายปีของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นและนำค่ารายปีมาคำนวณภาษีตามอัตราร้อยละ สิบสองครึ่งของค่ารายปีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทำให้ผู้ถูกประเมินต้องชำระภาษีเพิ่มขึ้น การคิดภาษีตามเหตุดังกล่าวจึงไม่ใช่การคิดภาษีในอัตราก้าวหน้า

กระทรวงมหาดไทยจึงขอทราบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในประเด็นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ ว่ามีความเห็นอย่างไร และความเห็นของกระทรวงมหาดไทยถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า สถานศึกษาเอกชนไม่ใช่โรงเรียนสาธารณะตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่กระทรวงมหาดไทยก็ได้แนะนำแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากสถานศึกษาเอกชนไปแล้ว โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่ง

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้ข้อมูลต่างๆ แก่คณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาก่อนการประเมินค่ารายปี เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของ คณะกรรมการพิจารณาก่อนการประเมินค่ารายปีในการกำหนดราคาเช่ามาตรฐานกลาง เฉลี่ยต่อตารางเมตร ให้มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชนนั้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ได้กำหนดให้ทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ เสียภาษีโรงเรือนในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี และมาตรา ๑๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ได้กำหนดให้ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เสียภาษีในอัตราร้อยละเจ็ดแห่งค่ารายปี ซึ่งมิใช่การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า แต่การคำนวณภาษีขึ้นอยู่กับค่ารายปีของทรัพย์สิน ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ได้กำหนดวิธีการคำนวณค่ารายปีไว้ในมาตรา ๘ วรรคสาม^๓ กล่าวคือ ต้องตรวจสอบก่อนว่าเป็นทรัพย์สินที่ให้เช่าหรือไม่ หากเป็นทรัพย์สินที่ให้เช่าให้ถือว่าค่าเช่าคือค่ารายปี แต่หากเป็นกรณีที่ค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะมีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ซึ่งอาจเพิ่มขึ้นตามจำนวนสิ่งปลูกสร้างหรือสภาพเศรษฐกิจ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่า ในการประเมินค่ารายปีกรณีที่มีใช้ทรัพย์สินที่ให้เช่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงลักษณะของ

^๑ มาตรา ๘ ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปี หนึ่ง ๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๑๖ ค่าภาษีในภาค ๒ นี้ ให้ผู้รับประเมินชำระปีละครั้ง ตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ โดยอัตราร้อยละเจ็ดแห่งค่ารายปีนั้น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ตามมาตรา ๘ วรรคสาม และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งนอกจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ แล้ว ยังได้รับความจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติมว่า กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการประเมินค่ารายปีเกี่ยวกับการกำหนดราคาเช่ามาตรฐานกลางต่อตารางเมตร การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการประเมินค่ารายปีและการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ การประเมินค่ารายปีของส่วนควบ การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน และวางแนวทางในการประเมินค่ารายปีให้เป็นธรรมต่อสถานศึกษาเอกชนเพิ่มเติม^๔ ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้แนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินกรณีสถานศึกษาเอกชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคสาม^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินฯ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้ข้อมูลต่างๆ แก่คณะกรรมการพิจารณากลับกรองประเมินค่ารายปีเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองประเมินค่ารายปีในการกำหนดราคาเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรให้มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชนจึงถูกต้องแล้ว

อนึ่ง โดยที่ในปัจจุบันกำลังมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรียนและที่ดิน หากประสงค์จะลดหย่อนภาษีหรือแก้ไขหลักเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปีกรณีสถานศึกษาเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็อาจเสนอเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ในร่างกฎหมายนั้นก็ได้

ประเด็นที่สอง สถานศึกษาเอกชนจะต้องแจ้งเหตุในการลดหย่อนภาษีและพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าเข้าเหตุที่จะขอลดหย่อนภาษี ขอลดภาษี หรือขอลดภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินฯ ได้แก่ กรณีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนตามมาตรา ๑๑ โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกทำขึ้นระหว่างปีตามมาตรา ๑๒ หรือทรัพย์สินว่างลงหรือชำรุดต้องซ่อมแซมส่วนสำคัญตามมาตรา ๔๑ นั้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนตามมาตรา ๑๑ และกรณีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างถูกทำขึ้นระหว่างปีตามมาตรา ๑๒ นั้น กฎหมายกำหนดเป็นเหตุลดหย่อนค่ารายปี ส่วนกรณีทรัพย์สินว่างลงหรือชำรุดต้องซ่อมแซมส่วนสำคัญตามมาตรา ๔๑ เป็นเหตุลดค่าภาษีลงตามส่วนที่เสียหายหรือลดค่าภาษีซึ่งมิใช่เหตุลดหย่อนภาษีในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนในที่ดินของโรงเรียนเอกชน อีกทั้งมาตรา ๙ (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินฯ กำหนดให้ทรัพย์สินของโรงเรียน

^๔ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗/ว ๒๓๙๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๕/ว ๑๐๐๐ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๕

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

สาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการศึกษาเท่านั้น ที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อสถานศึกษาของเอกชนไม่ถือเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะ ทั้งนี้ ตามแนวทางคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๖/๒๕๔๓)^๗ ดังนี้ ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยกรณีนี้จึงเป็นการกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ปกติของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินของสถานศึกษาเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สาม การจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ มิใช่การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เนื่องจากมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินภาษีในอัตราร้อยละสิบสองครั้งต่อปีตามค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น ซึ่งการคิดค่ารายปีอาจจะเพิ่มขึ้นได้ตามจำนวนสิ่งปลูกสร้างหรือสภาพเศรษฐกิจ ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อได้ตอบข้อหารือในประเด็นที่ ๑ ไว้ชัดเจนแล้วว่า การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมิใช่การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า และการประเมินค่ารายปีอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามจำนวนสิ่งปลูกสร้างหรือสภาพเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในข้อหารือประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๘

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ บันทึก เรื่อง การเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/ ๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่องหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น กรมป่าไม้ขอแจ้งว่าบัดนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ วินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ (๒) จึงไม่ใช่ป่าตามความหมายของมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงานราชการบางแห่งได้นำคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ไปเป็นแนวทางการปฏิบัติ ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ได้นำคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ ไปเป็นบรรทัดฐานในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา อันนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการของกรมป่าไม้ที่เคยปฏิบัติมา และเนื่องจากการกระทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ถือเป็นความผิดทางอาญา หากบุคคลผู้กระทำผิดสามารถใช้ช่องว่างของการตีความข้อกฎหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก็อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่ทางราชการและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ และตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างถึง จึงมีความเห็นทางข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่าการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นการได้กรรมสิทธิ์ใน

ที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๓ (๒) จึงไม่ใช่ “ป่า” ตามความหมายของมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและชัดเจนในข้อกฎหมายของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ ส.ป.ก. กรมป่าไม้จึงขอหารือ ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

๒. ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่มียกสสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ และมีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ แล้ว ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๔. ไม่ทุกชนิดที่มีอยู่ในที่ดินก่อนที่กรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และเมื่อ ส.ป.ก. ได้รับพื้นที่ไปเพื่อดำเนินการปฏิรูปแล้ว ไม่ดังกล่าวข้างต้นถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. หรือไม่ อย่างไร

๕. พื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับทับซ้อนกัน มีแนวทางในการพิจารณาใช้กฎหมายที่ทับซ้อนกันอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๑ สรุปได้ว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ^๒ แห่ง

^๑ บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖)

^๒ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตามที่มาตรา ๑๓๓^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้ การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ข้างต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ และตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔ (๑) นี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^๕ ว่าหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔ (๑) การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงมิใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

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

^๓ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๔ มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

^๕ บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่ถือเป็นการที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงไม่อาจถือเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังมิได้มีเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชนคนใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังเป็นป่าอยู่ แม้ว่าจะได้จัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วแต่ยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^๗ ว่า ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดินที่ที่ดินดังกล่าว ย่อมอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๘ ว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่เห็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้ ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูปและ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้วแต่ยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ดินส่วนนั้นจึงยังเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ ... ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ นั้น เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่ ๑ แล้วว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑)^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เพียงแต่มาตรา ๒๖ (๔)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามขึ้นอยู่การดำเนินการใดๆ กับไม้หวงห้ามดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น ไม้ดังกล่าวไม่ถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำไม้และการเก็บหาของป่า ส่วนกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาและช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายในแต่ละฉบับจึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ในกรณีของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อมอบให้เกษตรกรได้มีพื้นที่ทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งพื้นที่ที่นำมาปฏิรูปที่ดินอาจเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ก็มิอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพื้นที่นั้นยังมีฐานะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อยู่ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยเช่นกัน

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
วันวาคม ๒๕๔๘

เรื่องเสรีจที่ ๔๘๐/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๘/๑๙๒๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรุงเทพมหานครได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณท้องที่เขตประเวศ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายเชื่อมระหว่างถนนพัฒนาการกับถนนสุขุมวิท ๑๐๓ พ.ศ. ๒๕๔๕ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายเชื่อมระหว่างถนนพัฒนาการกับถนนสุขุมวิท ๑๐๓ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ลงวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยในขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้นำเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ไปฝากธนาคารออมสิน และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ไม่สามารถจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์บางรายได้ กรุงเทพมหานครจึงจะใช้วิธีปิดประกาศแจ้งความแทน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติกรณีดังกล่าวไว้ดังเช่นการปิดประกาศแจ้งความเพื่อเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓ วรรคสี่ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยถูกต้องและเป็นธรรม กรุงเทพมหานครจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีกรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ไม่สามารถจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ จะใช้วิธีปิดประกาศแจ้งความให้มารับเงินค่าทดแทนได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง สิทธิอุทธรณ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์กรณีกรุงเทพมหานครใช้วิธีปิดประกาศแจ้งความให้มารับเงินค่าทดแทนเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด

ประเด็นที่สาม หากไม่สามารถใช้วิธีปิดประกาศแจ้งความให้มารับเงินค่าทดแทนได้ จะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดังกกล่าว โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เข้าครอบครอง หรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และคณะรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้การเวนคืนดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็น โดยเร่งด่วน ก่อนที่จะมีการเวนคืนได้ภายใต้เงื่อนไข คือ เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่าย หรือวางเงิน ค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยหากเป็นค่าทดแทนที่ดิน ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน แต่หากเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น ถ้าสามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากไม่สามารถตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนแล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ สำหรับวิธีการจ่ายเงินค่าทดแทนและการวางเงินค่าทดแทนในกรณีที่มีประกาศกำหนด ให้การเวนคืนดังกล่าวเป็นกรณี

^๑ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเห็นเข้าจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของรัฐอันสำคัญอย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่น และเป็นกรณีที่สามสามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ตกลงกันแต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่สามอาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่สามไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วย กฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะ เข้าดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสามซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่ วันปิดประกาศแจ้งความ

เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคสี่แล้ว ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับหนังสือแจ้งนั้นแล้ว

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

มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนนั้น ข้อ ๕(๑)^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และให้แจ้งด้วยว่าหากไม่ติดต่อรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนแล้วปรากฏว่า ไม่สามารถแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบได้ ข้อ ๕ (๓)^๓ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งโดยวิธีประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และสถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนซึ่งต้องไม่น้อย กว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

สำหรับประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่เขตประเวศ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายเชื่อมระหว่างถนนพัฒนาการกับถนนสุขุมวิท ๑๐๓ พ.ศ. ๒๕๔๕ และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายเชื่อมระหว่างถนนพัฒนาการกับถนนสุขุมวิท ๑๐๓ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ลงวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยในขณะนั้นกรุงเทพมหานครประสงค์จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะมีการเวนคืน จึงได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์มารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ไม่สามารถจัดส่งหนังสือดังกล่าวให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์บางรายได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบได้ตามนัยข้อ ๕ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือ

^๒ ข้อ ๕ การวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือ มาตรา ๒๙ ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่มีประกาศกำหนดให้การเวนคืนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และให้แจ้งด้วยว่า หากไม่ติดต่อรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนตาม (๑) หรือ (๒) แล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบได้ ให้เจ้าหน้าที่แจ้ง โดยวิธีประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และสถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

สำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ กรุงเทพมหานครจึงต้องแจ้งโดยวิธีประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และสถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการวางเงินค่าทดแทนไว้ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศแจ้งความ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว สำหรับประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจนถึงที่สุดที่จะแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมารับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่ยังไม่สามารถแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบได้ จึงต้องใช้วิธีประกาศแจ้งความตาม ข้อ ๕ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกอบกับข้อ ๖^๕ แห่งระเบียบดังกล่าวซึ่งกำหนดว่า หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินค่าทดแทน ให้เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนโดยฝากไว้กับธนาคารออมสินแห่ง ท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการวางเงินค่าทดแทนต่อศาลหรือสำนักงาน วางทรัพย์ที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์นั้นมากกว่า

^๔ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๘ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๖ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๕ แล้ว ปรากฏว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงิน ค่าทดแทน หรือในกรณีที่ไม้อาจจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนราย ใดได้ตาม มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๙ ให้เจ้าหน้าที่วางเงินทดแทนโดยฝากไว้กับธนาคารออมสินแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตั้งอยู่ ในกรณีที่ท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่มีธนาคารออมสินหลายแห่งให้ฝาก ไว้กับธนาคารออมสินแห่งใดแห่งหนึ่งที่เห็นว่าเป็นการสะดวกแก่ผู้มีสิทธิได้ รับเงินค่าทดแทน เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการวางเงินค่าทดแทนต่อศาลหรือสำนักงาน วางทรัพย์ที่มีเขตอำนาจตามกฎหมาย จะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นมากกว่า หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้แจ้งเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๕ ว่าประสงค์จะให้นำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์

หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้แจ้งเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๕ ว่าประสงค์จะให้เงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ และเมื่อได้วางเงินค่าทดแทนแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ โดยให้แจ้งวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย ตามข้อ ๘^๖ แห่งระเบียบดังกล่าว

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ใช้วิธีประกาศแจ้งความตามข้อ ๕^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มารับเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการวางทรัพย์และมีหนังสือแจ้งการวางทรัพย์ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการวางทรัพย์ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่ากรุงเทพมหานครสามารถปิดประกาศแจ้งความแทนการส่งหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนได้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๘

^๖ ข้อ ๘ เมื่อได้วางเงินค่าทดแทนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ และให้แจ้งวิธีปฏิบัติในการขอรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เรื่องเสรีจที่ ๖๘๑/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยกเว้นอากรแสตมป์ตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากร

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๕/๘๔๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า วัดหนองเกต ตำบล ปอแก้วทอง อำเภอปอทอง จังหวัดชลบุรี ยื่นคำขอต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีเพื่อจดทะเบียนรับให้ที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๖๔๕ หมู่ที่ ๕ ตำบลปอแก้วทอง อำเภอปอทอง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๒๘-๒-๖๐ ไร่ จากนางสาวบังอร สังข์นาค เพื่อใช้เป็นที่ตั้งวัด สำนักงานที่ดิน จังหวัดชลบุรีแจ้งให้วัดหนองเกตชำระค่าอากรแสตมป์ ๐.๕% ของราคาประเมินที่ดิน ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อวัดในพระพุทธศาสนาได้รับให้ที่ดินจากผู้บริจาคโดยไม่มีค่าตอบแทนและใช้เป็นที่ตั้งศาสนสถาน เมื่อรวมกับที่ดินที่มีอยู่เดิมแล้วไม่เกิน ๕๐ ไร่ วัดจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ยกเว้นภาษีเงินได้จากการโอนอสังหาริมทรัพย์และยกเว้นค่าอากรแสตมป์ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงได้หารือกรมสรรพากรว่า ในการรับโอนที่ดินของวัดจากผู้มีจิตศรัทธาบริจาคโดยไม่มีค่าตอบแทนเข้าลักษณะยกเว้นตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากรหรือไม่

กรมสรรพากรได้ตอบข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่า การโอนที่ดินให้วัดโดยไม่มีค่าตอบแทนไม่ได้รับการยกเว้นค่าอากร เนื่องจากวัดไม่ใช่ฝ่ายที่ต้องเสียอากร จึงไม่ได้รับการยกเว้นอากรตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว ในการรับให้ที่ดินของวัดจากผู้มีจิตศรัทธาบริจาคโดยไม่มีค่าตอบแทนวัดเป็นฝ่ายที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งหมดในการจดทะเบียนรับให้ที่ดินและเดิมได้รับการยกเว้นค่าอากรแสตมป์ตลอดมา

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในการรับให้ที่ดินของวัดจากผู้มีจิตศรัทธาบริจาคโดยไม่มีค่าตอบแทน จะได้รับการยกเว้นค่าอากรแสตมป์ตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากรหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๖ แนวปฏิบัติของกรมสรรพากรมิได้เรียกเก็บอากรแสตมป์จากการให้โดยไม่มีค่าตอบแทนในทุกกรณี โดยเห็นว่าหนังสือสัญญาให้ที่ดินไม่ใช่ตราสาร “ใบรับ” ตามมาตรา ๑๐๓ แห่งประมวลรัษฎากร ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕

กรมสรรพากรได้เปลี่ยนแนวปฏิบัติ โดยให้เรียกเก็บอากรแสตมป์จากการให้ทุกกรณี โดยเห็นว่า หนังสือสัญญาให้ที่ดิน (ท.ด.๑๔) เป็น “ใบรับ” ตามมาตรา ๑๐๓ แห่งประมวลรัษฎากร เนื่องจากเป็นเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าได้รับที่ดินโดยการให้ได้กระทำต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ดินและได้จดทะเบียนนิติกรรมสมบูรณ์ตามกฎหมาย

กรณีตามข้อหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีความเห็นว่า เมื่อผู้บริจาคที่ดินให้แก่วัดหนองเกตใต้ทำหนังสือสัญญาให้ที่ดิน (ท.ด. ๑๔) โดยได้กระทำต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมถูกต้องตามกฎหมาย หนังสือสัญญาให้ดังกล่าวจึงเป็นบันทึกหรือหนังสือใดๆ ที่เป็นหลักฐานแสดงว่าวัดหนองเกตใต้ได้รับที่ดินจากผู้มีจิตศรัทธาบริจาคซึ่งเป็น “ใบรับ” ตามมาตรา ๑๐๓^๑ แห่งประมวลรัษฎากร และโดยที่บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดในเรื่องของการเสียอากรไว้ในมาตรา ๑๐๔^๒ ว่า ตราสารที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายหมวดนี้ ต้องปิดแสตมป์บริบูรณ์ตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีนั้น สำหรับสัญญาให้ซึ่งถือว่าเป็นใบรับนี้เข้าลักษณะตราสารที่ระบุไว้ในบัญชีอัตราอากรแสตมป์ข้อ ๒๘ (ข)^๓ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งกำหนดให้ผู้ออกใบรับสำหรับการโอนหรือก่อตั้งสิทธิใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในเมื่อนิติกรรมที่เป็นเหตุให้ออกใบรับนั้นมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย ถ้าใบรับนั้นมีจำนวนเงินตั้งแต่สองร้อยบาทขึ้นไป ทุกสองร้อยบาทหรือเศษของสองร้อยบาทจะต้องเสียค่าอากรแสตมป์หนึ่งบาท ดังนั้น เมื่อวัดหนองเกตใต้ยอมรับบริจาคที่ดินโดยไม่มีค่าตอบแทนตามสัญญาให้ (ท.ด.๑๔) วัดหนองเกตใต้ซึ่งเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นผู้ออกใบรับ และเป็นผู้ที่ต้องเสียอากรตามลักษณะแห่งตราสารที่กำหนด แต่โดยที่มาตรา ๑๒๑^๔ แห่งประมวล

^๑ มาตรา ๑๐๓ ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ใบรับ” หมายความว่า

(ก) บันทึก หรือหนังสือใดๆ ที่เป็นหลักฐานแสดงว่าได้รับ ได้รับฝาก หรือได้รับชำระเงินหรือตัวเงิน หรือ

(ข) บันทึก หรือหนังสือใดๆ ที่เป็นหลักฐานแสดงว่าหนี้หรือสิทธิเรียกร้องได้ชำระหรือปลดให้แล้ว

บันทึก หรือหนังสือที่กล่าวนั้นจะมีลายมือชื่อของบุคคลใดๆ หรือไม่ ไม่สำคัญ

^๒ มาตรา ๑๐๔ ตราสารที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายหมวดนี้ ต้องปิดแสตมป์บริบูรณ์ตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีนั้น

^๓ ข้อ ๒๘ ใบรับเฉพาะตามที่ระบุต่อไปนี้

(ข) ใบรับสำหรับการโอนหรือก่อตั้งสิทธิใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในเมื่อนิติกรรมที่เป็นเหตุให้ออกใบรับนั้นมีการจดทะเบียนตามกฎหมายถ้าใบรับตาม (ก) (ข) หรือ (ค) มีจำนวนเงินตั้งแต่ ๒๐๐ บาทขึ้นไป ทุก ๒๐๐ บาท หรือเศษของ ๒๐๐ บาท ผู้ออกใบรับเสียค่าอากรแสตมป์ ๑ บาท

^๔ มาตรา ๑๒๑ ถ้าฝ่ายที่ต้องเสียอากรเป็นรัฐบาล เจ้าพนักงานผู้กระทำการของรัฐบาลโดยหน้าที่ บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภาอากาศไทย วัดวาอาราม และองค์การศาสนาใดๆ ในราชอาณาจักรซึ่งเป็นนิติบุคคล อากรเป็นอันไม่ต้องเสีย แต่ช้อยกเว้นนี้มิให้

รัฐฎากร กำหนดว่า หากฝ่ายที่ต้องเสียอากรเป็นวัดวาอาราม อากรเป็นอันไม่ต้องเสีย วัดหนอง
เกตซึ่งเป็นฝ่ายที่จะต้องเสียอากรจึงได้รับการยกเว้นอากรตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวล
รัฐฎากร

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การหรือกรณีการจ่ายเงินค่าชดเชยสวนป่าสำหรับโครงการขนาดเล็ก

กรมชลประทาน ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๓/๓๔๘๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมชลประทานมีความประสงค์ ก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยซัดสี่เสียดใหญ่ จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเป็นโครงการชลประทาน ขนาดเล็ก โดยพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างอยู่ในเขตพื้นที่สวนป่าองค์พระ จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ ๑๗๖ ไร่ ๑ งาน ๔๖ ตารางวา ซึ่งกรมชลประทานจะต้องตั้งงบประมาณหรือจัดหาเงินอื่นใด เพื่อให้กรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกสร้างสวนป่าและบำรุงรักษาสวนป่าทดแทนรวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๖,๓๖๒,๔๔๙.๙๔ บาท (หกล้านสามแสนหกหมื่นสองพันสี่ร้อยสี่สิบเก้าบาทเก้าสิบสี่สตางค์) แต่เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ หมวด ๑ ข้อ ๕ (๕) ซึ่งระบุว่า “แหล่งน้ำขนาดเล็กไม่มีการจ่ายค่าชดเชยสำหรับที่ดิน” กรมชลประทานจึงไม่สามารถขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงานงบประมาณ เพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าชดเชยการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าวได้ ซึ่งเรื่องนี้ได้แจ้งให้กรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทราบแล้ว ต่อมาสำนักงานอนุรักษ์และพัฒนาสวนป่าภาคกลาง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ แจ้งว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะหมายความว่าถึงเฉพาะที่ดินครอบครองที่มีได้ร้องขอชดเชยที่ดินจึงไม่มีการจ่ายค่าชดเชยที่ดินมิใช่ไม่ให้จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดิน และผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่สวนป่าจะต้องตั้งงบประมาณหรือจัดหาเงินอื่นใด เพื่อให้กรมป่าไม้ปลูกสร้างและบำรุงรักษาสวนป่าทดแทน ประกอบกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐที่ต้องหาเงินค่าใช้จ่ายมาใช้ในการปฏิบัติงาน จึงขอให้กรมชลประทานจ่ายเงินชดเชยการปลูกสร้างและบำรุงรักษาสวนป่าองค์พระ

กรมชลประทานจึงขอหารือว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๕ (๕) คำว่า “ไม่มีการจ่ายค่าชดเชยสำหรับที่ดิน” ครอบคลุมถึงค่าชดเชยการปลูกสร้างสวนป่าและบำรุงสวนป่าซึ่งกำหนดไว้ตามแนวทางปฏิบัติของกรมป่าไม้ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมชลประทาน โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมชลประทาน) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำ และกรมป่าไม้) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานงบประมาณ)

และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหาร ทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนอย่างเป็นระบบสอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาสูงสุด ระเบียบดังกล่าวไม่ใช่ข้อกำหนดที่เป็นหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าชดเชยสำหรับที่ดินในการสร้างแหล่งน้ำ ดังนั้น เมื่อมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในที่ดินที่มีการปลูกสร้างสวนป่า กรมชลประทานจึงต้องจ่ายค่าชดเชยสำหรับที่ดินซึ่งครอบคลุมถึงการปลูกสร้างสวนป่าและบำรุงสวนป่าด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่องเสร็จที่ ๖๕/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่องหารือเกี่ยวกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกา

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือที่ ทส ๐๙๑๐.๕๐๖/๕๖๒๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับหนังสือนายอนันท์ คุ่มแก้วกาญจน์ ฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากผู้ครอบครองที่ดินได้ครอบครองที่ดินจากผู้ครอบครองที่ดินเดิม ซึ่งครอบครองที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ต่อเนื่องกันมาตลอด สภาพที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์และอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีถนนดินลูกรังและเสาหลักเขตอุทยานแห่งชาติปักหลักเขตอยู่ในที่ดินดังที่ปรากฏในปัจจุบัน จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏและเมื่อได้พิจารณาแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานเขาใหญ่บางส่วน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่าแนวเขตอุทยานฯ มีความแตกต่างจากแนวเขตอุทยานฯ ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๐๕ และ พ.ศ. ๒๕๒๑ ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการเพิกถอนอุทยานฯ บางส่วนมิได้เป็นการขยายแนวเขตหรือกำหนดแนวเขตอุทยานฯ ใหม่ แต่อย่างไรก็ตามกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ฯ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๕ ปรากฏว่า พื้นที่ของนายอนันท์ คุ่มแก้วกาญจน์ อยู่นอกแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และเมื่อตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่บางส่วน พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏว่า พื้นที่ของนายอนันท์ คุ่มแก้วกาญจน์ อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้มีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ ฉบับ การดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ในกรณีรายนายอนันท์ คุ่มแก้วกาญจน์ ดังกล่าวไม่ตรงกัน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะยึดถือแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับใด และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกใช้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

บริเวณที่ดินใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้น มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้กระทำได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติโดยมีแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติประกอบ และหากจะทำการเพิกถอนบริเวณที่ดินจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน มาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้กระทำได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ และกรณีที่มีใช่เป็นการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ บางส่วน ในท้องที่ตำบลหินตั้ง อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติป่าเขาใหญ่ บางส่วน ในท้องที่ตำบลนาหินลาด อำเภอปากพลี และตำบลหินตั้ง อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับได้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติป่าเขาใหญ่บางส่วนเท่านั้น ดังนั้น พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติป่าเขาใหญ่ส่วนที่มีได้ถูกเพิกถอนโดยพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องเป็นไปตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๔

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

^๑ มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๒ มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง กระทรวงคมนาคมขอทบทวนการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์

เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ : กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือที่ คค ๐๒๐๙/๕๗๓๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอทบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในกรณีมีการส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ โดยสรุปข้อเท็จจริงและความเป็นมาของการขอทบทวนได้ดังนี้

(๑) ในครั้งแรกกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๕๕๑๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลเบตง และตำบลยะรม อำเภอเบตง จังหวัดยะลา พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อสร้างถนนสาย ก ตามผังเมืองรวมเมืองเบตง จังหวัดยะลา นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงของผู้อุทธรณ์จำนวนสี่รายว่า เมื่อนับระยะเวลาจากวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนถึงวันที่กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งสี่รายจะเกินระยะเวลาหกสิบวันนับจากวันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน แต่หากนับจากวันที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนถึงวันที่ผู้อุทธรณ์ส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์จะยังอยู่ในระยะเวลาหกสิบวันดังกล่าวกรณีจะถือว่าผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๙๓๒/๒๕๔๗^๑ สรุปได้ว่าตามที่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนซึ่งไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด มี

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๔๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ

สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๑๐ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติวิธีการยื่นอุทธรณ์ราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ด้วย ผู้ที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ จึงมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ได้ และโดยที่การยื่นหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้การส่งหนังสืออุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ มีผลเป็นการยื่นหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีฯ ซึ่งแตกต่างจากความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ถือเอาวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองดังนั้น จึงต้องนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าตามมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้โดยอนุโลมว่า การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีฯ โดยส่งทางไปรษณีย์จะมีผลนับแต่เวลาที่หนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนไปถึงกระทรวงที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทน การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของผู้อุทธรณ์ทั้งสี่รายจึงเกินระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แล้ว

(๒) ต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๑๑๗/๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณารับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ในประเด็นว่า

๑. วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันหยุดชดเชยวันแรงงานและเป็นวันหยุดตามประเพณีสำหรับผู้อุทธรณ์ที่มีอาชีพเป็นลูกจ้างหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะนับระยะเวลาอุทธรณ์ถัดจากวันหยุดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๔ ได้หรือไม่ และจะถือเป็นวันหยุดตามประเพณีของผู้อุทธรณ์ทุกรายได้หรือไม่

๒. กรณีที่ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์โดยส่งเป็นหนังสือทางไปรษณีย์ แต่ปรากฏว่าช่วงระหว่างเวลาที่จดหมายอยู่ในภาระการส่งของไปรษณีย์ แต่เป็นวันหยุดทำการตามประเพณีของพนักงานไปรษณีย์ ทำให้ต้องส่งหนังสืออุทธรณ์ถึงรัฐมนตรีในวันถัดจากวันหยุดของพนักงานไปรษณีย์ แต่เป็นวันแรกของวันเปิดทำการไปรษณีย์ จึงเป็นเหตุให้หนังสืออุทธรณ์ไม่

สามารถมาส่องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์ จะถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่มีใช้ความผิดของผู้อุทธรณ์เอง กรณีเช่นนี้จะขยายเวลารับอุทธรณ์เป็นวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันแรกของการทำงานของไประษณีย์ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงกระทรวงคมนาคม ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘^๒ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การยื่นอุทธรณ์มีผลไว้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณี อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐแล้ว ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไประษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไประษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่าวันที่ทำการไประษณีย์ต้นทางออกไปรับฝากหรือประทับตราไว้ของหนังสือ เมื่อข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ทุกรายได้ยื่นอุทธรณ์โดยวิธีการทางไประษณีย์และไประษณีย์ประทับตราไประษณีย์ทุกรายเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ กรณีนี้จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล เมื่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งวันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวของผู้อุทธรณ์จำนวนสองกลุ่มคือวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองกลุ่มได้ยื่นอุทธรณ์ทางไประษณีย์และไประษณีย์ต้นทางได้ประทับตราในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตอบข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งเกี่ยวกับเรื่องวันหยุดอีก

(๓) กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า การตอบข้อหารือทั้งสองครั้งดังกล่าวในประเด็นเกี่ยวกับวันที่การยื่นอุทธรณ์ทางไประษณีย์มีผลนั้น ไม่สอดคล้องกัน จึงมีหนังสือที่ คค ๐๒๐๙/๕๗๓๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งว่าจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การนับระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์โดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไประษณีย์ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงกรมที่ดิน

หรือของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และหากจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่เห็นว่าการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามข้อหาหรือเกินระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว ก็ขอให้ให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับวันหยุดราชการหรือวันหยุดตามประเพณีของผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ว่าจะมีผลให้ต้องขยายการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวหรือไม่ด้วย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อหาดังกล่าวมีความสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงคมนาคมแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จะถือเอาวันใดที่มีผลเป็นการยื่นอุทธรณ์ เพื่อการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตริตามมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติ

^๓ ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่างๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๔ มาตรา ๒๕ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ ทวิ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔ วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าวในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

^๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐๒/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่) ที่ ๒๑/๒๕๔๗ และที่ ๒๒/๒๕๔๗) การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนซึ่งเป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนระหว่างหน่วยงานทางปกครองและประชาชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์และนิติวิธีตามกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิของคู่กรณี และเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ทั้งนี้ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้เกิดมีขึ้นโดยผลของการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามนิติกรรมทางแพ่งดังนั้น การใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็น “การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว” ของคู่กรณี ย่อมมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งเจตนาออกไปแล้ว (ทฤษฎีส่งเจตนา (Theory of Dispatch)) จึงไม่สามารถนำหลักการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ที่มีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา (ทฤษฎีรับเจตนา (Theory of Reception)) ตามมาตรา ๑๖๙^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมกับการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากหลักดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและเสรีภาพในการทำนิติกรรมระหว่างบุคคลที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันตามหลักกฎหมายเอกชน

เมื่อการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติกำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์และวันที่การอุทธรณ์มีผลไว้ คู่กรณีจึงสามารถเลือกวิธีโดยปกติในการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้ตามความสะดวกและเหมาะสม ในกรณีที่คู่กรณีเลือกใช้วิธีการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทนโดยส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องถือว่าวันที่ได้ทำการส่งหนังสืออุทธรณ์นั้นไปทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล ซึ่งอาจพิสูจน์ได้ตามข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้นว่า วันที่ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกไปรับฝากหรือประทับตราที่ซองหนังสือ ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๓๔๕/๒๕๔๘^๗

นอกจากนี้ หากถือว่าวันที่หน่วยงานได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การอุทธรณ์มีผล กรณีก็จะไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อาจทราบได้ว่าการจัดส่งหนังสือ

บุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ฯลฯ

^๖ มาตรา ๑๖๙ การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ให้ถือว่ามิผลนับแต่เวลาการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา แต่ถ้าได้บอกถือนไปถึงผู้รับการแสดงเจตนาขึ้นก่อนหรือพร้อมกันกับการแสดงเจตนาไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา การแสดงเจตนาขึ้นตกเป็นอันไร้ผลการแสดงเจตนาที่ได้ส่งออกไปแล้วย่อมไม่เสื่อมเสียไป แม้ภายหลังการแสดงเจตนาขึ้นผู้แสดงเจตนาจะถึงแก่ความตาย หรือถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

อุทธรณ์นั้นจะไปถึงหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เมื่อใดและการยื่นอุทธรณ์จะเป็นไปภายในระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีของผู้อุทธรณ์ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ หรือในบางกรณีการดำเนินการของไปรษณีย์อาจมีปัญหาขัดข้องและเกิดความล่าช้าเกินระยะเวลาปกติในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิอุทธรณ์และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์ทุกรายได้ยื่นอุทธรณ์โดยวิธีการทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ประทับตราลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ กรณีนี้จึงต้องถือว่าวัน

ดังกล่าวเป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล เมื่อมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งวันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวของผู้อุทธรณ์จำนวนสองกลุ่ม คือ วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ดังนั้นการที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองกลุ่มได้ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์และไปรษณีย์ต้นทางได้ประทับตรารับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าการอุทธรณ์ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

ประเด็นที่สอง วันหยุดชดเชยวันแรงงานซึ่งเป็นวันหยุดตามประเพณีของผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะมีผลให้ต้องขยายการนับระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวหรือไม่ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การอุทธรณ์ตามข้อหาหรือได้กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตอบข้อหาหรือในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๔๙

ที่ นร ๐๙๐๖/๑๐๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการเสนอขออนุญาตพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้าง
อาคารด้านสุลการแม่สาย แห่งที่ ๒

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

อ้างถึง สำเนาหนังสือศาลากลางจังหวัดเชียงราย ด่วนที่สุด ที่ ขร ๐๐๑๗.๑/๓๖๗๔
ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทาง
กฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง จังหวัดเชียงรายขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอขออนุญาตพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อใช้
ในการก่อสร้างอาคารด้านสุลการแม่สาย แห่งที่ ๒ ความทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว ขอเรียนว่า เรื่องดังกล่าว
เป็นการหารือปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษา
ให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๓ (๒) และ (๕) ได้กำหนด
ไว้ว่า กรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือ
เฉพาะปัญหาตามกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ และตามข้อ
๔ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการ
บริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้อง
เป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตาม
กฎหมายแล้ว และโดยที่ปัญหาตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล มิใช่งานใน
หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และจังหวัดเชียงรายยังมิได้หารือปัญหาดังกล่าว
ไปยังกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ร่วม

ดำเนินการในเรื่องนี้ จึงถือว่าจังหวัดเชียงรายยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดินตามระเบียบดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับเรื่องหารือนี้ไว้พิจารณาได้ และหากจังหวัดเชียงรายยังคงประสงค์จะหารือปัญหาดังกล่าว ก็สมควรหารือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังก่อน หากได้ดำเนินการแล้วยังคงมีปัญหาทางกฎหมายที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายินดีจะดำเนินการพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ ๑๘๒/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรณีการให้เอกชนเข้าทรัพย์สินของการรถไฟแห่ง
ประเทศไทย บริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน)

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้มีหนังสือ ที่ ๑/๗๕๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟท. ได้ทำสัญญากับบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา จำกัด เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๑ ให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา เข้าที่ดินบริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน เนื้อที่ประมาณ ๔๗.๒๒ ไร่ เพื่อดำเนินการตามโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วยอาคารศูนย์การค้า อาคารที่จอดรถ และอาคารโรงแรม มีกำหนดระยะเวลาเช่า ๓๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญาเช่า ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๑ เป็นต้นไป โดยกำหนดเงื่อนไขในข้อ ๘ ของสัญญาเช่าที่ดินว่า ให้อาคารสิ่งก่อสร้างต่างๆ ในพื้นที่เช่าเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า และมีเงื่อนไขต่อไปว่า รฟท. จะให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา ได้เช่าอาคารสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เพื่อประกอบกิจการต่อไปได้อีกครั้งจะไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในอัตราค่าเช่าและผลประโยชน์ตอบแทนตามที่จะได้ตกลงร่วมกัน

บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา ได้มีหนังสือที่ สนญ. ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย แสดงความประสงค์จะขอเช่าทรัพย์สินตามโครงการเซ็นทรัลพลาซ่า ลาดพร้าว บริเวณสามเหลี่ยมย่านพหลโยธิน เพื่อประกอบกิจการต่อไปเป็นระยะเวลาอีกอย่างน้อย ๓๐ ปี หลังจากหมดอายุสัญญาเช่าเดิม

รฟท. พิจารณาแล้วเห็นว่า เงื่อนไขในข้อ ๘ ของสัญญาเช่าที่ดินเป็นคำมั่นที่ รฟท. ผู้ให้เช่าจะยินยอมให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา ผู้เช่า เช่าอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ เมื่อบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา ผู้เช่าได้เสนอขอเช่ามา จึงมีผลผูกพันตามคำมั่นที่ให้ไว้ อย่างไรก็ตามจะต้องตกลงในอัตราค่าเช่าและผลประโยชน์ตอบแทนให้ได้ข้อยุติก่อน แต่เนื่องจากทรัพย์สินที่ รฟท. จะให้เช่าในครั้งนี้มีมูลค่าเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท รฟท. จึงได้มีหนังสือ ที่ บส./นร./๔๒๖๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ หรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๑๗/๕๘๓๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย แจ้งความเห็นในประเด็นข้อหารือของ รฟท. ที่ว่า การดำเนินการจัดทำสัญญาให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนา เช่าทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการต่อไปตามคำมั่นที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัญญาซึ่งจัดทำไว้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๑

จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เพียงใดว่า สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีนี้เป็นการดำเนินการจัดทำสัญญาให้บริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เช่าทรัพย์สินเพื่อประกอบกิจการต่อไปตามคำมั่นที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัญญา กรณีจึงเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ซึ่งได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ จึงอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๕ ที่ รฟท. จะต้องดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เนื่องด้วยสัญญาเช่าที่ดินระหว่าง รฟท. กับบริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อเสนอและผลประโยชน์ตอบแทนของบริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ไว้ ประกอบกับระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็มีได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้มีหน้าที่จัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ของ รฟท. ดังนั้น ขั้นตอนต่อไป ซึ่ง รฟท. ควรจะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ รฟท. จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของ รฟท. ตามมาตรา ๑๔ (๔) เท่านั้น และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเจรจาทำความตกลงกับบริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ต่อไปด้วย

ต่อมา บริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ได้มีหนังสือ ที่ SKC. ๐๓๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย แจ้งว่า ในการเจรจากับคณะกรรมการ รฟท. ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ บริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ได้รับทราบว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหารือของ รฟท. ในประเด็นดังกล่าว ไม่ตรงกับความเห็นและข้อเสนอของบริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ และเห็นว่า การตีความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการต่ออายุสัญญา เพราะหากปรากฏภายหลังว่าดำเนินการผิดพลาดหรือไม่เป็นไปตามกฎหมาย ข้อยุติต่างๆ ที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันแล้วก็อาจกลายเป็นโมฆะ ไม่มีผลบังคับใช้ต้องเริ่มต้นใหม่อีก และบริษัท เซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ได้ขอคำปรึกษาจากสำนักงานกฎหมายที่มีความสันทัดแล้วได้รับการยืนยันว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้มีอำนาจในการตีความพระราชบัญญัตินี้โดยเฉพาะ ประกอบกับเรื่องทำนองนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในกรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และกรณีการต่ออายุสัญญาโครงการให้บริการวิทยุคมนาคมเซลล์ลู่ฯ ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้เป็นไปในแนวทางที่สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้ง รฟท.

รฟท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การจัดทำสัญญาให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เช่าทรัพย์สินตามคำมั่นที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อ ๘ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และจะต้องดำเนินการเริ่มตั้งแต่มาตรา ๑๓ คือ แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการหรือไม่

๒. การให้เช่าทรัพย์สินตามข้อหารือได้ดำเนินการไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๕ บัญญัติให้ขั้นตอนที่ผ่านมาแล้วไม่ต้องย้อนกลับไปดำเนินการอีก จะถูกต้องหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีต้องพิจารณาเสียก่อนว่า การให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เช่าที่ดินของ รฟท. เพื่อดำเนินการตามโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางพาณิชย์เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี โดยบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ก่อสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์ ส่วนควบ และระบบสาธารณูปโภค ที่ใช้ในการดำเนินการของโครงการทั้งหมด ซึ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. เมื่อสัญญาสิ้นสุดลง ตามสัญญาเช่าที่ดิน ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๑ นั้น เป็นโครงการที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เมื่อ รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๙๔^๑ และการให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เช่าที่ดินเพื่อดำเนินการตามโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางพาณิชย์ตามเงื่อนไขดังกล่าว เป็นการให้เอกชน “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ใน “กิจการของรัฐ” ตามบทนิยามที่บัญญัติไว้มาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

มาตรา ๗ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

กิจการของรัฐ เมื่อเป็นการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ย่อมเป็นโครงการที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

ตามกรณีข้อหาหรือ การที่ข้อ ๘^๓ ของสัญญาเช่าที่ดินระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยและบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๒๑ กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า ๓๐ ปี อาคาร สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์ ส่วนควบ และระบบสาธารณูปโภค ที่ใช้ในการดำเนินการของโครงการทั้งหมดที่อยู่ในที่เช่าให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. ทั้งสิ้น และ รฟท. จะให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ได้เช่าอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินการของโครงการทั้งหมด เพื่อประกอบกิจการต่อไปได้อีกครั้งละไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในอัตราค่าเช่าและผลประโยชน์ตอบแทนตามที่จะได้ตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ จะต้องแจ้งความจำนงค์กับผู้ให้เช่าก่อนครบกำหนดอายุสัญญาเช่าไม่น้อยกว่า ๑ ปี หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือตกลงกันไม่ได้ บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ต้องส่งมอบอาคารและสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้แก่ รฟท. ทั้งสิ้น นั้น เห็นว่า เป็นเพียงเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ สามารถที่จะขอให้มีการเจรจาเพื่อเช่าอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินการของโครงการทั้งหมด เพื่อประกอบกิจการต่อไปได้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้สัญญาสามารถทำความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับระยะเวลาเช่า อัตราค่าเช่า และผลประโยชน์ตอบแทน ตลอดจนรายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาใหม่ได้ ทั้งนี้ โดยไม่มีข้อผูกพันว่า รฟท. จะต้องให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เช่าต่อไป เนื่องจาก

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๘ สัญญาเช่าที่ดินนี้มีกำหนดเวลา ๓๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญาเช่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า ๓๐ ปีแล้ว ผู้เช่ายอมให้อาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ รวมทั้งอุปกรณ์อาคารและอุปกรณ์สิ่งก่อสร้างและส่วนควบต่างๆ ระบบเครื่องทำความเย็น ระบบเครื่องไฟฟ้า ระบบเครื่องโทรศัพท์ ระบบกำจัดสิ่งโสโครกและน้ำเสีย เครื่องตกแต่งและครุภัณฑ์ ฯลฯ ที่ใช้ในการดำเนินการของโครงการทั้งหมด ซึ่งอยู่ในที่เช่าตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าทั้งสิ้น ผู้ให้เช่าจะให้ผู้เช่าที่ดินแปลงนี้ได้เช่าอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินการของโครงการทั้งหมด เพื่อประกอบกิจการต่อไปได้อีกครั้งละไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในอัตราค่าเช่าและผลประโยชน์ตอบแทนตามที่จะได้ตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้เช่าจะต้องแจ้งความจำนงค์กับผู้ให้เช่าก่อนครบกำหนดอายุสัญญาเช่าไม่น้อยกว่า ๑ ปี ถ้าผู้เช่าไม่ประสงค์จะประกอบกิจการต่อไปหรือตกลงกันไม่ได้ ผู้เช่าต้องมอบอาคารและสิ่งก่อสร้างทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นให้กับผู้ให้เช่าทั้งสิ้น

ข้อ ๘ ของสัญญาดังกล่าวก็ได้กำหนดไว้ด้วยว่า หากบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ไม่ได้แจ้งความจำนงภายในเวลาที่กำหนดหรือคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ ให้บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ผู้เช่าส่งมอบอาคารและสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้แก่ รฟท. ผู้ให้เช่าทั้งสิ้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ได้มีหนังสือ ที่ สนญ. ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย แสดงความจำนงขอเช่าทรัพย์สินตามโครงการเซ็นทรัลพลาซ่า ลาดพร้าว แจ่มมายัง รฟท. ย่อมเป็นกรณีที่บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ ได้แสดงเจตนาจะประกอบกิจการต่อไปตามข้อ ๘ ของสัญญาเช่าที่ดินแล้ว รฟท. จึงต้องทำการเจรจากับบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เกี่ยวกับข้อเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทน ค่าเช่าทรัพย์สิน และอายุของสัญญา เพื่อทำการตกลงร่วมกันในรายละเอียดและเงื่อนไขต่างๆ ที่จำเป็นในการเช่าอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินกิจการของโครงการทั้งหมดที่เป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. ซึ่งย่อมต้องรวมถึงการเช่าที่ดินต่อไปด้วย และหากคู่สัญญาตกลงกันได้ ก็จะต้องมีการทำสัญญาตกลงให้สิทธิแก่บริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ เช่าอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการต่อไป จึงถือว่าการดำเนินการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ซึ่งได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการโครงการในขั้นตอนใดที่ รฟท. ได้กระทำไปแล้วก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ ส่วนขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการต่อไปก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ อันได้แก่ การเจรจาต่อรองค่าตอบแทนและผลประโยชน์ของรัฐ ทั้งนี้ รฟท. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓^๕ เพื่อพิจารณาเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาและพิจารณาดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าทรัพย์สินตามโครงการนี้ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔^๖ โดยไม่ต้องดำเนินการประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ

^๔ มาตรา ๒๕ โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

^๕ มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๖ มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ

ดำเนินการใหม่ และดำเนินการตามมาตรา ๒๐^๗ มาตรา ๒๑^๘ มาตรา ๒๒^๙ มาตรา ๒๓^{๑๐} และ มาตรา ๒๔^{๑๑} ต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เนื่องจาก สัญญาเช่าที่ดินระหว่าง รฟท. และบริษัทเซ็นทรัลอินเตอร์พัฒนาฯ จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทดังกล่าวได้แสดงความประสงค์ขอเช่า อาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินกิจการของโครงการนี้ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ สมควรที่ รฟท. จะต้องพิจารณาเร่งรัดการดำเนินการในโครงการที่จะมีขึ้นต่อไป โดยให้

(๒) กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา

(๓) พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ

(๔) พิจารณาดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

^๗ มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ ก่อนลงนาม

^๘ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรอง เรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

^๙ มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้ง คณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทน กระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือ ดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร แต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ประสานงานกำหนด

^{๑๐} มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา

(๒) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ

ระยะเวลาที่จะต้องรายงานตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ ต้องไม่เกินหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

^{๑๑} มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาที่ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำ รายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คำนึงถึงระยะเวลาการสิ้นสุดของสัญญา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการของ
เอกชนประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๙

เรื่องเสรีจที่ ๒๑๒/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดง

การเคหะแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๒๒/๓๗๔๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติมีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งของอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๖๔ ซึ่งมีชื่อกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อใช้ในการกิจการสาธารณูปโภคเป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยให้นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพเป็นเจ้าหน้าที่จัดการเพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิตจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยให้เทศบาลนครกรุงเทพ เป็นผู้ดำเนินการและจ่ายค่าทดแทนและให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบโฉนดที่ดินที่เวนคืนให้เทศบาลนครกรุงเทพเก็บรักษาไว้และมอบให้เทศบาลนครกรุงเทพใช้เป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่อไป

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กรมประชาสงเคราะห์ได้มีบันทึกข้อความ ที่ ๓๖๕๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๔๙๙ ถึงกระทรวงมหาดไทยขอให้นำพื้นที่ที่เวนคืนเพื่อทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มาใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในบริเวณถนนดินแดงตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นชอบให้เทศบาลนครกรุงเทพจัดหาที่ดินสำหรับทำลายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแห่งใหม่ และให้กรมประชาสงเคราะห์ใช้ที่ดินแปลงนี้ปลูกสร้างอาคารเช่าแฟลตดินแดงจำนวน ๖๔ หลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๑๘ ตามบันทึกข้อความ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๒๗/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๙๙

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๓๑๖ ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้และความรับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานดังต่อไปนี้ ให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๑) กรมประชาสัมพันธ์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์

(๒) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

(๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับธุรกิจตามมาตรา ๒๗ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๘๖ และในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้ นั้น ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติทำความตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาด

(๔) สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลนครหลวงเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

กรมประชาสัมพันธ์ได้โอนทรัพย์สินให้แก่การเคหะแห่งชาติเป็นอาคารสงเคราะห์ให้เช่า (อาคารแฟลตดินแดง) จำนวน ๔๘ หลัง รวม ๓,๒๓๒ หน่วย คือ แฟลตหลังที่ ๑-๔๘ และมีการส่งมอบอาคารสงเคราะห์ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ คือ อาคารเช่าแฟลตหลังที่ ๔๙-๕๒ และ ๕๔ ซึ่งได้ก่อสร้างและคณะกรรมการตรวจรับได้ทำการตรวจรับเรียบร้อยแล้ว เหลือเพียงการจ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างบางส่วน ส่วนอาคารแฟลตหลังที่ ๕๓ และ ๕๕-๕๙ ได้ทำสัญญาก่อสร้างกับผู้รับจ้างแล้วแต่ยังไม่มีมีการก่อสร้างเนื่องจากถนนทางเข้าสถานที่ก่อสร้างถูกปิดทำให้ผู้รับจ้างไม่อาจเคลื่อนย้ายวัสดุก่อสร้างเข้าสถานที่ก่อสร้างได้ตามหนังสือสรุปผลการดำเนินการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ที่กำลังดำเนินงานอยู่เพื่อมอบหมายงานต่อไป ปรากฏตามบันทึกการส่งมอบและรับมอบอาคารสงเคราะห์ของกรมประชาสัมพันธ์ ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๖

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดว่า ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

นอกจากนั้นบทบัญญัติมาตรา ๑๑ กำหนดให้บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวงกรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยน

กรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของ กระทรวงการคลัง

ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๕/๓๕๙๘๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ ขอให้กระทรวงมหาดไทยมอบที่ดินในเขตเวนคืน พร้อมทั้งหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งเรื่องให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษา โฉนดและหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าเป็นที่ดินของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๑๑๑ (กทม.)/๑๕๓๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือว่า ที่ดินที่กรุงเทพมหานครได้ทำการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อใช้ในการกิจการสาธารณูปโภคเป็นที่ทำลายมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลจะเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ หรือไม่ หรืออยู่ในข้อยกเว้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิตจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงมหาดไทยดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย และที่ดินนั้นเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่๔๑๘/๒๕๒๔)

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ การเคหะแห่งชาติ ได้มีบันทึกข้อความที่ มท ๕๖๒๒/๐๐๘ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๙ หรือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานใด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าเมื่อการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้รับมอบทรัพย์สินจากกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๑๖ กรรมสิทธิ์จึงตกเป็นของการเคหะแห่งชาติตามบันทึกข้อความที่ มท ๐๒๐๑/๔๑๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๓๙ ภายหลังการพิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยแล้วไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนในโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ยังเป็นชื่อของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามเดิมจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาการเคหะแห่งชาติ ได้มีบันทึกข้อความที่ พม ๕๑๑๕/๒๓๕๘ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความร่วมมือพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทยให้คำยินยอมให้การเคหะชาตินำที่ดินจำนวน ๑๗ โฉนด ที่เป็นที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๒๐ ไปจดทะเบียนรับภาระจำยอม ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย ที่ พม ๕๑๑๕/๖๖๔๒๑ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอความร่วมมือ

พิจารณาให้ความยินยอมให้การเคหะแห่งชาตินำโฉนดที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดง หลังที่ ๑-๒๐ จำนวน ๑๗ โฉนด ไปจดทะเบียนรับภาระจำยอมที่ดินที่เป็นสวนสาธารณะที่จะโอนไปเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุดดินแดง ๓ เพื่อให้ผู้เช่าอาคารเช่าแฟลตดินแดงสามารถใช้สวนสาธารณะร่วมกับนิติบุคคลอาคารชุดดินแดง ๓ ได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้นโดยได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการหลายหน่วยงานในเรื่องการจดทะเบียนรับภาระจำยอมดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้การเคหะแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงให้ได้ข้อยุติก่อน

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๕๑๐/๗๕๗๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๒๔ ว่าที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่โดยที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาคือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น และต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้มีการวินิจฉัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใดประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านให้คำปรึกษาทางกฎหมายกระทรวงมหาดไทยได้เคยให้ความเห็นว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ และได้รับมอบทรัพย์สินจากกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ตามความในข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ที่กำหนดให้ออนทรัพย์สินของกรมประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ให้แก่การเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๑๖ ก่อนที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยจึงได้ประชุมพิจารณาและมีความเห็นให้การเคหะแห่งชาติหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดง ดังนี้

๑. กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๖๔ โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

๒. หากเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการเคหะแห่งชาติโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทน

กระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการเคหะแห่งชาติ) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๖๔ โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวสืบเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เวนคืนให้แก่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้มีบันทึกข้อความที่ ๓๖๕๙/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๔๘๙ ถึงกระทรวงมหาดไทยขอให้นำพื้นที่นั้นมาใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในบริเวณถนนดินแดง ตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบตามบันทึกข้อความ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๒๗/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๘๙ ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่าเพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และให้นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพเป็นเจ้าหน้าที่จัดการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ และในการเวนคืนที่ดินรายนี้เทศบาลนครกรุงเทพจะได้ใช้เงินงบประมาณของตนเองจ่ายเป็นค่าตอบแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมดก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่มีผลลบลง มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่กระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายมิใช่กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๒๔^๒ และแม้ว่าต่อมากรม

^๑ มาตรา ๓ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ซึ่งปรากฏรายนามผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่กระทรวงมหาดไทย

^๒ บันทึก เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๔๘๕และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ที่ดินที่กรุงเทพมหานครเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อใช้เป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จะเป็นที่ยึดตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๕๐๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประชาสงเคราะห์จะได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทยอยู่ มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมประชาสงเคราะห์ รวมทั้งเมื่อได้พิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้โอนเฉพาะทรัพย์สินที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ที่กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการอยู่ให้แก่การเคหะแห่งชาติ จึงไม่มีความเป็นการโอนที่ดินแปลงที่ใช้ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นให้แก่การเคหะแห่งชาติแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทยอยู่ และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินแปลงนี้จึงตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้จึงถูกโอนไปเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ กรุงเทพมหานครจึงต้องส่งมอบโฉนดที่ดินและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่กระทรวงการคลัง

ประเด็นที่สอง ที่ว่า หากเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจะต้องปฏิบัติอย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงไม่ได้โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติโดยการเคหะแห่งชาติได้รับโอนเพียงการดูแลปกครองและใช้ประโยชน์อาคารซึ่งเป็นที่ยุติแล้วเท่านั้น กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองนี้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๙

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔ มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

เรื่องเสร็จที่ ๒๒๐/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย
การมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา
อนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๓๖

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ.
๑๒๐๖/๖๐๖ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ ได้ให้อำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ
ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) คปก. ได้อาศัยอำนาจดังกล่าววางระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่วน
ราชการต่างๆ ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้
กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(เลขาธิการ ส.ป.ก.) เป็นผู้ใช้
อำนาจพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เนื่องจาก ส.ป.ก. มีเรื่องเกี่ยวกับการ
พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว มี
ประสิทธิภาพ และเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เลขาธิการ ส.ป.ก. จึงเห็นควรมอบอำนาจ
ตามระเบียบดังกล่าวข้างต้นหรือระเบียบอื่นใดที่เลขาธิการ ส.ป.ก. ได้รับมอบอำนาจจาก คปก.
ในลักษณะเดียวกันนี้ต่อไปให้กับผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้อำนวยการ
สำนัก ผู้อำนวยการกอง ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ในการนี้ ส.ป.ก. มีความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจเป็นสองนัย โดยนัยที่หนึ่ง
เห็นว่า อำนาจการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามระเบียบ คปก. ข้างต้น เป็นอำนาจที่ได้รับ
มอบมาจาก คปก. ภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น
การมอบอำนาจของ คปก. จึงเป็นกรณีที่มีระเบียบได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น
เป็นกรณีเฉพาะ โดยยกเว้นจากการปฏิบัติในเรื่องมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น หากเลขาธิการ ส.ป.ก. จะมอบอำนาจที่ได้รับมอบ
จาก คปก. ต่อไปยังผู้ดำรงตำแหน่งอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจเดิมโดยการ
นำเสนอ คปก. แก่ไขระเบียบ คปก. ดังกล่าวก่อน นัยที่สองเห็นว่า อำนาจพิจารณาตามระเบียบ
คปก. ฉบับนี้ เลขาธิการ ส.ป.ก. สามารถมอบต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ ตามมาตรา ๓๘
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า การมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ หรือระเบียบอื่นใดในลักษณะเดียวกันนี้ ซึ่ง คปก. ได้มอบอำนาจให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณา เลขาธิการ ส.ป.ก. สามารถมอบอำนาจต่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเช่น รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๖^๑ มาตรา ๗^๒ และมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากรมทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน และในขณะเดียวกันมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ได้กำหนดให้

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

^๒ มาตรา ๗ ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน

^๓ มาตรา ๘ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรหรือคน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่จะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ขอบบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินในกรณีต่างๆ ที่จะกระทำได้เพียงใดและกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. มิใช่เป็นการมอบอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะการอนุญาตให้ใช้ที่ดินมิใช่เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการ หากแต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๙ เมื่อระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติราชการและมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมิได้ห้ามการมอบอำนาจไว้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีจึงอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น

^๕ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ขอบบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาการกำหนดแผนผัง และการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ปฏิบัติราชการตามระเบียบดังกล่าวแทนได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สำหรับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับอื่นๆ จะมอบอำนาจได้หรือไม่ เพียงใด ย่อมต้องพิจารณารายละเอียดของระเบียบแต่ละฉบับ แต่หากระเบียบดังกล่าวมีหลักการเดียวกับระเบียบฉบับนี้ก็ย่อมมอบอำนาจได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นเดียวกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๙

^๖ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องเสรีจที่ ๒๙๕/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน
กรณีเรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอรา

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๓๐๙ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้วินิจฉัยข้อหารือเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของเรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอราว่า เรือนเพาะชำดังกล่าวเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการด้านการเกษตรด้วย ดังนั้น เจ้าของเรือนเพาะชำจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น

กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการการเศรษฐกิจ ด้านการพาณิชย์ในคณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา สวนสตาร์ฟลอรา และสภาอุตสาหกรรม จังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่วัง อำเภอกงสูง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้เรียกเก็บภาษีเรือนเพาะชำดอกหน้าวัว เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ที่วินิจฉัยให้เรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอราอยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นผลให้สวนสตาร์ฟลอราได้รับความเดือดร้อนจากการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนั้น จึงขอให้มีการทบทวนความเห็นทางกฎหมายอีกครั้ง โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. เรือนเพาะชำของสวนสตาร์ฟลอรา มีลักษณะเป็นโรงเรือนชั่วคราว ประกอบด้วย โครงสร้างยึดติดด้วยปูนซีเมนต์เพื่อป้องกันลมแรงหรือพายุฝนซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ โดยคลุมด้วยมุ้งใยสังเคราะห์เพื่อป้องกันแสงแดดไม่ให้ต้นไม้หรือพันธุ์ไม้ร้อนจนเกินไป รวมทั้งเพื่อป้องกันฝุ่นละอองและแมลงศัตรูพืช ซึ่งมุ้งใยสังเคราะห์เป็นวัสดุเสื่อมสลายง่ายไม่มีสภาพคงทนถาวร ส่วนโครงสร้างเหล็กนั้นก็สามารถจัดเก็บ รื้อถอน เคลื่อนย้ายได้ง่าย โรงเรือนดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะที่จะเข้าอยู่ได้ ไม่เป็นที่เก็บสินค้าหรือใช้ประกอบอุตสาหกรรม แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมอุณหภูมิและพรางแสงเท่านั้น จึงเห็นว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไม่เข้าข่ายที่จะต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินแต่อย่างใด

๒. การตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการเรือนเพาะชำและกิจการด้านการเกษตรอื่นๆ ในการรับภาระที่จะต้องเสียภาษี

โรงเรียนและที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ผู้ประกอบการหรือเกษตรกรได้รับ และอาจเป็นบรรทัดฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นำไปใช้เก็บภาษีทั่วประเทศ

๓. การสร้างเรือนเพาะชำของพืชต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกล้วยไม้ ไม้ผล ไม้ดอก ไม้ประดับ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา เป็นกิจการที่ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของชุมชน ทำให้เกิดความสวยงามต่อชุมชนโดยเฉพาะกล้วยไม้ ดอกหน้าวัว ไม้ดอก ไม้ประดับ อันก่อให้เกิดการสร้างงาน มีการหมุนเวียนของกระแสเงินที่มาจากการขายต้นกล้าพันธุ์ หรือดอกไม้ต่างๆ ทำรายได้สู่ชุมชน ซึ่งหากมีการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินจนทำให้กิจการเรือนเพาะชำไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ก็จะทำให้ผู้ประกอบการหรือชุมชนเสียโอกาสที่จะพัฒนาความก้าวหน้าหรือความเจริญของชุมชนรวมถึงชาวบ้านทั่วไปด้วย

๔. อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในชุมชนโดยเฉพาะระหว่างผู้ประกอบการเรือนเพาะชำกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ควรจะเกิดขึ้น ซึ่งควรจะให้ธุรกิจประเภทนี้อยู่คู่กับชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลควรส่งเสริมธุรกิจประเภทนี้ให้มาอยู่ในชุมชนให้มากยิ่งขึ้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการเรือนเพาะชำและกิจการด้านการเกษตรอื่นๆ ที่ต้องรับภาระในการชำระภาษีโรงเรียนและที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ผู้ประกอบการได้รับ ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินกรณีเรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอราเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี อีกทั้งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินกรณีเรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอราอีกครั้งว่า “โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้ เช่น บ้านอยู่อาศัย หรือต้องใช้เป็นที่พักอาศัยได้ เช่น อาคารเก็บสินค้าหรือถังน้ำมันที่ก่อสร้างติดกับที่ดิน หรือต้องใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ เช่น โรงไฟฟ้า โรงงานต่างๆ หรือเข้าใช้ได้ เช่น ที่จอดรถ หรืออาคารจอดรถ และได้ก่อให้เกิดประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วย” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้หรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒) เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลที่วัง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า เรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอรามีโครงสร้างเป็นหลักและไม้ไผ่ปกคลุมด้วยตาข่ายพลาสติก

กรองแสง โดยใช้ปูนยึดติดกับเสาไม้ไผ่และพื้นดิน มีขนาดความกว้าง ๒๒ เมตร ความยาว ๔๒ เมตร จำนวน ๑๐ หลัง สร้างขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเวลาประมาณ ๔ ปี และได้มีการนำเสนอภาพถ่ายของเรือนเพาะชำดังกล่าวประกอบคำชี้แจงแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะหารือ คือ เรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอราเป็นโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน กรณีเรือนเพาะชำของสวนสตาร์ฟลอรา^๑ ดังนี้

เมื่อมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “โรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ” ไว้เป็นพิเศษแต่ให้หมายความรวมถึงแพด้วย และมาตรา ๖(๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ กับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน ดังนั้น ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “โรงเรียนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ” จึงต้องใช้ความหมายทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่อง ภาษีโรงเรียนและที่ดินของเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง ว่า โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ เข้าอยู่อาศัยได้ เช่น บ้านอยู่อาศัย หรือเป็นที่ไว้สินค้าได้ เช่น อาคารเก็บสินค้าหรือถังน้ำมันที่ก่อสร้างติดกับที่ดิน หรือใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ เช่น โรงไฟฟ้า โรงงานต่างๆ หรือเข้าใช้ได้ เช่น ที่จอดรถหรืออาคารจอดรถ และก่อให้เกิดรายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วย^๔

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินของเรือนเพาะชำกรณีสวนสตาร์ฟลอรา ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๕๒ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๔๘)

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ” ให้กินความถึงแพด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ

(๒) ที่ดินซึ่งไม่ได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ บันทึก เรื่อง ภาษีโรงเรียนและที่ดินของเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๓๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๘๖๗/๒๕๓๕)

กรณีตามข้อเท็จจริง เรือนเพาะชำดอกหน้าวัวของสวนสตาร์ฟลอรา^๕มีโครงสร้างเป็นเหล็กและไม้ไผ่ปกคลุมด้วยตาข่ายพลาสติกกรองแสง โดยใช้ปูนยึดติดกับเสาไม้ไผ่และพื้นดินมีขนาดความกว้าง ๒๒ เมตร ความยาว ๔๒ เมตร จำนวน ๑๐ หลัง สร้างขึ้นมาแล้วเป็นเวลาประมาณ ๔ ปี เพื่อใช้ประโยชน์ในการปลูกดอกหน้าวัวและปกป้องต้นไม้จากแสงแดด ผุพังและองรวมทั้งแมลงศัตรูพืชซึ่งช่วยให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ และก่อให้เกิดรายได้จากการจำหน่ายดอกหน้าวัวให้แก่ลูกค้า ดังนั้น เรือนเพาะชำดังกล่าวจึงเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ซึ่งเมื่อไม่เป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีตามมาตรา ๙^๖ หรือมาตรา ๑๐^๗ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นภาษีให้แก่โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบกิจการด้านการเกษตร เจ้าของเรือนเพาะชำสวนสตาร์ฟลอราจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๑๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ที่ได้พิจารณาข้อหารือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกรณีเรือนเพาะชำของสวนสตาร์ฟลอรา^๕ เป็นการพิจารณาเฉพาะกรณีเรือนเพาะชำของสวนสตาร์ฟลอราซึ่งเป็นเรือนเพาะชำที่มีขนาดใหญ่ มีลักษณะยึดติดกับที่ดินเป็นการถาวรและใช้สำหรับการประกอบการในเชิงธุรกิจ มิได้เป็นการวางบรรทัดฐานเพื่อจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับเรือนเพาะชำทุกประเภท เนื่องจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใดจะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่นั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ เป็นรายกรณี ดังนั้น ความเข้าใจของ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการกิจการอันมิใช่เพื่อผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เอง โดยมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^๗ มาตรา ๑๐ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการเรือนเพาะชำและกิจกรรมด้านการเกษตรอื่นๆ ที่ต้องรับภาระในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงไม่ถูกต้อง

อนึ่ง โดยที่ในปัจจุบันกำลังมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการด้านเกษตรกรรมเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจการเกษตรกรรม กระทรวงมหาดไทยก็ควรหารือกับกระทรวงการคลังและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ในร่างกฎหมายนั้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน*

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๐๔๗๖๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของป่าสงวนแห่งชาติ สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรมที่ดินจึงได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. โดยการเดินสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้จะได้ขีดเขตป่าลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการออก น.ส. ๓ ก. ซึ่งในขณะนั้นบริเวณดังกล่าวได้กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้แล้ว ๓ ป่า คือ ป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าปลายห้วยกระเสียว” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าห้วยท่ากวยและป่าห้วยกระเวน” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๕๗ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าเขาตำแยและป่าเขาราวเทียน” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓๒ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ ให้รักษาป่าปลายห้วยกระเสียว ป่าห้วยท่ากวยและป่าห้วยกระเวน และป่าเขาตำแยและป่าเขาราวเทียน ให้เป็นป่าไม้ถาวร นอกจากนี้ ยังรวมถึงป่าห้วยทับเสลาและป่าห้วยคอกควาย และป่าเขาพุนดี ป่าห้วยกระเสียวและป่าเขาราวเทียน ให้รักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรด้วย ซึ่งในภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงอีกสองฉบับ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๒๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ “ป่าห้วยทับเสลาและป่าห้วยคอกควาย” เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๗๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ “ป่าเขาพุนดี ป่าห้วยกระเสียว และป่าเขาราวเทียน” เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านไร่ และอำเภอห้วยคต โดยอำเภอห้วยคตได้แยกออกจากอำเภอบ้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบการขีดเขตป่าไม้ในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานีในอำเภอบ้านไร่ อำเภอห้วยคต และอำเภอลานสัก จึงพบว่า ได้มีการ

ออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๕,๗๔๘ แปลง ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๐๙,๐๐๙ ไร่ ๒ งาน ๖๙.๖ ตารางวา ครอบคลุมพื้นที่ ๓ อำเภอ ดังนี้

๑) อำเภอบ้านไร่ มี น.ส. ๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๔,๘๓๗ แปลง

๒) อำเภอห้วยคต มี น.ส. ๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๔๗๐ แปลง

๓) อำเภอลานสัก มี น.ส. ๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๔๔๑ แปลง

เมื่อกรมป่าไม้ตรวจสอบแล้วพบว่า ได้มีการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบ กรมป่าไม้ก็ได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๑/๑๓๙๒๗ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเกิดผลกระทบตามมา จึงใช้ดุลยพินิจไม่สั่งเพิกถอน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่าดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๘๗๘๖ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอให้พิจารณาดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบอีกครั้งหนึ่ง กรมที่ดินจึงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แล้วพบว่า สภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เป็นที่ตั้งชุมชน หมู่บ้านต่างๆ และเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีสภาพของป่าไม้แต่อย่างใด หากจะต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. จะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ได้นำ น.ส. ๓ ก. ไปเป็นหลักประกันค้ำประกันในการกู้ยืมเงินไปลงทุน ต่อมากรมที่ดินได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๙ เพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับสถานะของพื้นที่บริเวณดังกล่าวว่าพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วหรือไม่ โดยที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า หากป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า มีผลเป็นการเพิกถอนตามนัยมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พื้นที่ที่มีการออก น.ส. ๓ ก. ควรอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. เมื่อคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการดำเนินการที่บกพร่องของทางราชการ ประกอบกับสภาพของที่ดินในปัจจุบันเป็นที่อยู่อาศัย ทำไร่ และปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นการมั่นคงถาวรแล้ว การเยียวยาอาจดำเนินการได้โดยให้ ส.ป.ก. กั้นพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และหากที่ดินยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ กรมพัฒนาที่ดินควรดำเนินการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติจำแนกพื้นที่ที่ออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากินต่อไป ซึ่งหากการพิจารณาเป็นไปตามแนวทางนี้แล้ว อธิบดีกรมที่ดินอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าของที่ดินซึ่งมีหลักฐาน

น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวแต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง คือผู้แทนกรมป่าไม้เห็นว่า พื้นที่ที่ออก น.ส. ๓ ก. แม้ปัจจุบันจะไม่มีสภาพการเป็นป่าไม้หลงเหลืออยู่เพราะประชาชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้วก็ตาม แต่สถานะทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ ซึ่งกรมป่าไม้ได้แจ้งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๓ ในขณะที่ยังเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนประชาชนที่ถูกเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ก็อาจมาดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายของกรมป่าไม้ได้

ที่ประชุมจึงเห็นว่า หากพื้นที่ดังกล่าวยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก และพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่มีสภาพเป็นป่าไม้แต่อย่างใดแล้ว แนวทางการแก้ปัญหาควรดำเนินการโดยออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ข้อยุติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ดังกล่าว ก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

กรมที่ดินจึงขอหารือว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติส่งมอบให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการ จะยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในบริเวณดังกล่าวมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภออีกหนึ่งฉบับคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่กิ่งอำเภอลานสัก อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งในปัจจุบันคือท้องที่อำเภอลานสัก และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่าในส่วนที่มีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร และมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าเศรษฐกิจเฉพาะส่วนที่มีสภาพเสื่อมโทรมแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และผู้แทน ส.ป.ก. ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่าไม่ได้เข้าไปดำเนินการในบริเวณที่ออก น.ส. ๓ ก. ไปแล้ว

กรณีตามที่หารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การที่จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสถานะของป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการตามข้อหารือนั้นจะต้องพิจารณาผลของการออก น.ส. ๓ ก. จากการเดินสำรวจในบริเวณดังกล่าวก่อนซึ่งการออกน.ส.

๓ ก. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๘^๑ และมาตรา ๕๘ ทวิ^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ที่กำหนดว่าเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวร และกรณีของจังหวัดอุทัยธานีก็ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ กำหนดเป็นจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เฉพาะปิงปาระมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ และกำหนดไว้ด้วยว่าท้องที่ที่จะดำเนินการจะต้องอยู่นอกเขตที่ทาง

^๑ มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

ราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามข้อหาหรือปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ตรวจสอบพบในภายหลังว่าการออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๕,๗๔๘ แปลง ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้กรมที่ดินเพิกถอน จึงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงถึงสถานะของพื้นที่บริเวณดังกล่าวเนื่องจากปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ กำหนดให้ป่าไม้จำนวน ๕ ป่า เป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว หากได้มีการออก น.ส. ๓ ก. ในบริเวณป่าไม้ถาวรก็จะเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่บัญญัติให้เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ส่วนพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ถาวรที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ไม่ว่าในขณะที่ยกกฎกระทรวงจะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าไม้ถาวรแล้วหรือไม่ พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ด้วย ซึ่งผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออก น.ส. ๓ ก.^๔ ดังนั้น น.ส. ๓ ก. จึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อ น.ส. ๓ ก. ได้ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ได้ ตามมาตรา ๖๑^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ และเมื่อเป็นกรณีที่มีการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบเนื่องจากเป็นการออกทับพื้นที่ที่เป็นเขตป่า

^๓ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๔ บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓)

^๕ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจัดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอในท้องที่อำเภอบ้านไร่ และกิ่งอำเภอลานสัก อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ในปัจจุบันคือ ท้องที่อำเภอบ้านไร่ อำเภอห้วยคต และอำเภอลานสัก ซึ่งเป็นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามมาตรา ๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยแก้ไข (๓) ของมาตรา ๒๖ และเพิ่ม (๔)^๗ ในมาตราดังกล่าว ให้สามารถนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกา

^๖ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้ประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๗ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ในส่วนที่มีพื้นที่เหมาะสมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ยืนยันว่า ส.ป.ก. มิได้เข้าไปดำเนินการในส่วนพื้นที่แปลงที่ได้มีการออก น.ส. ๓ ก. แล้วดังกล่าว ประเด็นจึงต้องพิจารณาว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนนี้ถูกเพิกถอนไปโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)ฯ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบสองประการคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมีได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร และยังมีได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. ยังมีได้เข้าไปดำเนินการ ก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๓๕๔/๒๕๔๙

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
เรื่อง การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล**

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๐๒/๑๙๖๙ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา สรุปลงความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาได้มีหนังสือตอบข้อหารือของกรมธนารักษ์ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีการใช้ที่ดินราชพัสดุของสถานศึกษา (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๗๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓) นั้น

สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๒ แห่งจะดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ดังนี้

๑. โรงเรียนธรรมานุญุกองช่างวิทยา จังหวัดเพชรบูรณ์ ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นสถานที่ตั้งเดิมของโรงเรียน โดยห้างหุ้นส่วนจำกัดเทคโนโลยีเซ็นเตอร์เสนอขอเช่าจัดทำโครงการเรารักเขาค้อ ระยะเวลา ๒๐ ปี จำนวนเนื้อที่ ๔๑ ไร่ ๓ งาน เป็นโฮมสเตย์พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ บริการชาวไทยและชาวต่างประเทศ และโรงเรียนจะนำรายได้ค่าเช่ามาพัฒนาการศึกษา เช่น สร้างอาคารเรียน จัดทุนการศึกษาให้นักเรียนยากจน สร้างบ้านพักครู เป็นต้น ในการนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนธรรมานุญุกองช่างวิทยาให้ความเห็นชอบแล้ว

๒. โรงเรียนบ้านหนองแวง จังหวัดร้อยเอ็ด ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครอง โดยนายอำนาจ ทรัพย์ประเสริฐ เสนอขอเช่าอาคารสถานที่ของโรงเรียนในส่วนที่ไม่ใช้ประโยชน์ทางการศึกษาของนักเรียน จำนวนเนื้อที่ ๖๘ ไร่ เพื่อจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน เปิดสอนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ระยะเวลา ๑๕ ปี ในการนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนบ้านหนองแวงให้ความเห็นชอบแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขอหารือว่า การจัดหาประโยชน์ทั้งสองโรงเรียนเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้น ใช่หรือไม่

คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นว่า

โรงเรียนธรรมานุญกองช่างวิทยาและโรงเรียนบ้านหนองแวงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๓๔^๑ (๒) และมาตรา ๓๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และเป็นสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย โดยมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งดังกล่าวได้บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา ประกอบกับมาตรา ๖๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสาร

^๑ มาตรา ๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

(๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๑) ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๒) และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

การแบ่งส่วนราชการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๓๕ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๓๔ (๒) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

^๓ มาตรา ๕๙ ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๔ มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

จัดตั้ง กรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า หลักการสำคัญของการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล คือ สถานศึกษาต้องจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้น เท่านั้น ไม่มีอำนาจดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งเป็นการอันนอกเหนือจากขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือดำเนินการจัดหาประโยชน์ในลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษาแต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยมีคำวินิจฉัย เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติไว้ในทำนองเดียวกัน (เรื่องเสรีที่ ๑๔๓/๒๕๔๓^๕) ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแล้วจึงมีความเห็นดังนี้

กรณีโรงเรียนธรรมบุญกองช่างวิทยา จังหวัดเพชรบูรณ์ เห็นว่า การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของโรงเรียนเป็นการนำที่ราชพัสดุมาให้ออกชนเช่าเพื่อประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ให้บริการแก่ชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยโรงเรียนจะนำรายได้ค่าเช่าที่ราชพัสดุมาพัฒนาการศึกษา แต่ธุรกิจโฮมสเตย์มีลักษณะเป็นการจัดให้มีที่พักตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว กรณีจึงมิใช่การนำที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมาใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษาแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่เป็นการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีโรงเรียนบ้านหนองแขว จังหวัดร้อยเอ็ด เห็นว่า การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของโรงเรียนเป็นการนำอาคารสถานที่ของโรงเรียนในส่วนที่ไม่ใช่ประโยชน์ทางการศึกษาของนักเรียนซึ่งเป็นที่ราชพัสดุมาให้ออกชนเช่าเพื่อจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน แม้จะเป็นการนำที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมาใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ก็ตาม หากแต่การจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนนั้นมิใช่เป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการและอยู่ในการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของโรงเรียนบ้านหนองแขวแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการในกรณีนี้จึงไม่เป็นการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นกัน

^๕ บันทึก เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๗๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๒/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้อาคารเปิดเป็น
สหกรณ์ร้านค้า และกรมแพทยทหารบกใช้พื้นที่ภายในบริเวณกรมแพทยทหารบกเปิด
เป็นสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๓๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครได้ขอหารือเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้อาคารเปิดเป็นสหกรณ์ร้านค้า และกรมแพทยทหารบกได้ใช้พื้นที่ภายในบริเวณกรมแพทยทหารบกเปิดเป็นสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงว่า ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่ เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้อาคารเปิดเป็นสหกรณ์ร้านค้า นั้นเป็นการดำเนินกิจการเพื่อจัดให้มีสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งประชาชนทั่วไป โดยมีได้มุ่งแสวงหากำไรแต่เพียงอย่างเดียว อันเป็นการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โรงเรือนซึ่งเปิดเป็นสหกรณ์ร้านค้าย่อมถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลและใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ จึงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ส่วนกรณีที่กรมแพทยทหารบกได้ใช้พื้นที่ภายในบริเวณกรมแพทยทหารบกเปิดจำหน่ายน้ำมันให้แก่ข้าราชการและบุคคลภายนอก โดยเจ้าหน้าที่กรมแพทยทหารบกดำเนินการเอง และนำเงินที่ได้เข้าเป็นสวัสดิการของกรม เป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามระเบียบกรมแพทยทหารบก ว่าด้วยการบริหารสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงสวัสดิการกรมแพทยทหารบก พ.ศ. ๒๕๔๐ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้อาคารเปิดเป็นสหกรณ์ร้านค้า มิใช่เป็นการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยตรง ทั้งเงินรายได้จากการดำเนินกิจการดังกล่าวก็มีได้นำส่งเป็นรายได้ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น อาคารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ไม่ได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

กฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่วินิจฉัยว่า อาคารภายในสนามกอล์ฟของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยแต่ไม่ได้ใช้ในกิจการของการรถไฟโดยตรง จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนกรณีของกรมแพทยทหารบกซึ่งได้ใช้พื้นที่ภายในบริเวณกรมแพทยทหารบกเปิดเป็นสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น มิใช่เป็นการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมโดยตรง ทั้งเงินรายได้จากการดำเนินกิจการดังกล่าวก็มีได้นำส่งเป็นรายได้ของกรม ดังนั้น จึงถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่มีได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ซึ่งไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้อาคารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเปิดเป็นสหกรณ์ร้านค้า และกรมแพทยทหารบกใช้พื้นที่ภายในบริเวณกรมแพทยทหารบกเปิดเป็นสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น ปรากฏว่า ตามประกาศคณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ กำหนดให้กิจการร้านค้าขายสินค้าอุปโภค บริโภค หรือกิจการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ถือเป็นสวัสดิการในเชิงธุรกิจซึ่งเป็นไปในทางการค้ากับบุคคลทั่วไป แม้การดำเนินกิจการดังกล่าวจะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการของข้าราชการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ แต่เงินรายได้ที่ได้รับก็ต้องนำเข้ากองทุนสวัสดิการ มิได้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องกำกับดูแลให้มีการจ่ายภาษีและค่าสาธารณูปโภคหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด ทรัพย์สินดังกล่าวจึงถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่มีได้ใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การตอบข้อหารือเป็นไปด้วยความรอบคอบและถูกต้อง และเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้อาคารของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเปิดเป็นสหกรณ์ร้านค้า และกรมแพทยทหารบกใช้พื้นที่ภายในบริเวณกรมแพทยทหารบกเปิดเป็นสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง จะถือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลซึ่งจะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมแพทยทหารบก) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนได้จัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการ

ตำรวจตระเวนชายแดนและครอบครัว และจำหน่ายสินค้าราคาถูกให้แก่บุคคลทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่อยู่ภายในบริเวณใกล้เคียงเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้อีกด้วย ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่จัดตั้งขึ้นภายในบริเวณกรมแพทย์ทหารบก เปิดบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่ข้าราชการในกรมและประชาชนทั่วไป ดำเนินกิจการโดยเจ้าหน้าที่ของกรมแพทย์ทหารบก และนำผลกำไรที่ได้รับเข้ากองทุนสวัสดิการเพื่อนำไปให้ทุนการศึกษา และจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ข้าราชการกรมแพทย์ทหารบกที่มีรายได้น้อย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ พิจารณาจากตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับทรัพย์สินบางประเภทที่มีการใช้งานบางลักษณะสำหรับทรัพย์สินของรัฐบาลที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นจะต้องเข้าข้อยกเว้นตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ กล่าวคือ จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการสาธารณะเท่านั้น กรณีตามข้อหาหรือปรากฏข้อเท็จจริงว่า กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนได้จัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าซึ่งประกอบการภายในอาคารของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และกรมแพทย์ทหารบกได้จัดตั้งสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งประกอบการภายในบริเวณกรมแพทย์ทหารบก เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการ ลูกจ้าง รวมทั้งประชาชนทั่วไป ดังนั้น แม้ว่าอาคารที่เป็นที่ตั้งของสหกรณ์ร้านค้าจะเป็นทรัพย์สินของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะเป็นทรัพย์สินของกรมแพทย์ทหารบก ซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล โดยมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนและกรมแพทย์ทหารบกเป็นผู้ดำเนินการเอง และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนและกรมแพทย์ทหารบกก็ตาม แต่การดำเนินการเช่นว่านั้นก็มิใช่การดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐ จึงมิใช่การใช้ทรัพย์สินของรัฐบาลในลักษณะที่เป็นกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง

^๑ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

๑. ทรัพย์สิน

๑. ทรัพย์สิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในการการรถไฟโดยตรง

๑. ทรัพย์สิน

๑. ทรัพย์สิน

กฎหมาย คณะที่ ๗)^๒ ที่ได้ให้ไว้ในบันทึก เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทาน และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓)^๓ ที่ได้ให้ไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนข้อหาหรือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี

ส่วนการจัดการรายได้ของสหกรณ์ร้านค้าหรือสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒ (๖)^๔ ของประกาศคณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้นำรายได้ทั้งหมดเข้ากองทุนสวัสดิการโดยไม่หักค่าใช้จ่ายนั้นก็มีเงื่อนไขที่ทำให้การดำเนินการของสหกรณ์ร้านค้าหรือสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงกลายเป็นกิจการของรัฐบาลที่จะได้รับการยกเว้นการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สหกรณ์ร้านค้าที่ประกอบกิจการภายในอาคารของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ประกอบกิจการภายในบริเวณกรมแพทย์ทหารบก จึงไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

^๒ บันทึก เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทาน ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๐)

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนข้อหาหรือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์ฝึกปฏิบัติวิชาการท่องเที่ยวและสนามกอล์ฟของสถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๐๐ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๔๖)

^๔ ข้อ ๒ การจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการจัดสวัสดิการเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและเป็นโครงการที่คณะกรรมการสวัสดิการได้จัดให้มีขึ้นหรือมอบหมายให้บุคคล คณะบุคคล หรือคณะอนุกรรมการที่เป็นข้าราชการ หรือผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าวจะต้องจัดทำโครงการและขออนุมัติโครงการจากคณะกรรมการสวัสดิการก่อน ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติโครงการจะต้องคำนึงถึงสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) รายได้ทั้งหมดจากการจัดสวัสดิการต้องนำเข้ากองทุนสวัสดิการโดยไม่หักค่าใช้จ่าย และหากมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดสวัสดิการให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการสวัสดิการเพื่อเบิกจ่าย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่องเสรีจที่ ๔๖๙/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓)
ของ สมาชิกนิคมสร้างตนเอง กรณีนางบังอร อนุชาติไชย

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้มีหนังสือที่ พม ๐๓๒๐/๘๔๙๖ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้เคยมีหนังสือที่ พม ๐๓๑๘/๑๗๑๐๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกรณีนายบุญช่วย อนุชาติไชย ร้องขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เล่มที่ ๑๗๙ เลขที่ ๘๖๖๙ เนื้อที่ ๐-๓-๐๐ ไร่ ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๙ ของนางบังอร อนุชาติไชย (คุ่มเอี่ยม) ภรรยา ซึ่งเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี แต่ปัจจุบันหย่าขาดจากกัน โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของผู้ร้อง ปัจจุบันนางบังอรฯ ไม่ได้อยู่ประจำทำกินในที่ดินแล้ว และนางบังอรฯ ยังได้นำ น.ค. ๓ ไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้บัญญัติห้ามไว้แต่อย่างใด จึงหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยว่าจะสามารถเพิกถอน น.ค. ๓ รายของนางบังอรฯ ได้หรือไม่ ซึ่งต่อมากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการขอถอนเรื่องดังกล่าวเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนก่อนที่จะหารือมาอีกครั้งหนึ่งนั้น บัดนี้ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้พิจารณาและรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมกรณีนายบุญช่วยฯ ขอให้เพิกถอน น.ค. ๓ ของนางบังอรฯ เรียบร้อยแล้วสรุปได้ว่า นายบุญช่วยฯ ครองครองที่ดินแปลงที่ขอให้เพิกถอน น.ค. ๓ อยู่ในปัจจุบัน โดยนางบังอรฯ ชี้แจงว่า สาเหตุที่ไม่ได้ครอบครองเนื่องจากถูกนายบุญช่วยฯ ทำร้ายร่างกายและไล่ออกจากบ้าน ต้องอาศัยอยู่ที่อื่นบ่อยครั้ง

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงขอหารือว่าจะสามารถเพิกถอน น.ค. ๓ รายนางบังอรฯ ได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) แล้ว มีความเห็นว่า การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอได้มีโอกาสเข้าถึงครองมีสิทธิในที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้

เป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งต่อไป^๑ ซึ่งในการดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้ที่จะได้รับสิทธิในการจัดสรรที่ดินเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นไว้เป็นกรณีเฉพาะว่าจะต้องเป็นสมาชิกนิคมที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒^๒ โดยอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมได้ตามมาตรา ๘^๓ และเมื่อได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้โดยครบถ้วนแล้วจึงจะมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๙^๔ และมาตรา ๑๑^๕ การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเป็นสมาชิกนิคมและกำหนดหน้าที่ ตลอดจนวิธีการทำประโยชน์ก่อนที่จะได้รับสิทธิในที่ดินในเขตนิคมอย่างเคร่งครัด ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องการให้เกิดความแน่ชัดว่าได้มีการจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และได้มีการใช้

^๑ มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๒๒ ผู้ที่จะเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะและเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดี และเต็มใจปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการกำหนด

(๔) ขยันขันแข็ง มีร่างกายสมบูรณ์ และสามารถประกอบการเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

(๗) ไม่มีอาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งในขณะนั้นพอแก่การครองชีพ

^๓ มาตรา ๘ ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

^๔ มาตรา ๙ สมาชิกนิคมจะต้องใช้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามมาตรา ๘ เฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมติรัฐมนตรี ถ้าจะทำการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

^๕ มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเพื่อเป็นที่ทำกินต่อไปอย่างแท้จริง อันจะทำให้การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว^๖

นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดควบคุมการใช้ที่ดินในเขตนิคม เพื่อให้มีการใช้ที่ดินอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งนิคมโดยบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินกิจการต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินในเขตนิคมตามที่ระบุไว้แล้วแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามมาตรา ๑๕^๗ และให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดกิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของนิคมตามมาตรา ๑๗^๘ ซึ่งอธิบดีได้อาศัยมาตราดังกล่าวออกระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการใช้ที่ดินทำกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรักษาสภาพนิคมโดยกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อมิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ใช้สอยของที่ดินในเขตนิคมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งนิคมขึ้น ส่วนการสิ้นสุดสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองนั้น มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๙ ได้กำหนดกรณีที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสุดสภาพการเป็นสมาชิก คือ เมื่อลาออก หรือเมื่อถูกอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสั่งให้ออกจากนิคมสร้างตนเองได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้^{๑๐}

๑. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙^{๑๑}

๒. สมาชิกนิคมสร้างตนเองขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒^{๑๒}

^๖ บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๕)

^๗ มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง กั้นสร้าง แผ้วถางเผาป่า หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี

สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น

^๘ มาตรา ๑๗ ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคมตลอดจนการปกครองนิคม และกิจการอื่นๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

^๙ มาตรา ๒๙ สมาชิกนิคมสร้างตนเองสิ้นสุดสภาพการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองเมื่อลาออกหรือถูกสั่งให้ออกจากตามมาตรา ๒๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} บันทึก เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ในการสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๓๓ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๐๖/๒๕๔๑)

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

๓. สมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗^{๑๓}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองได้จะต้องเป็นเหตุที่เกิดจากกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘^{๑๔}

นอกจากนี้ เหตุของการถูกเพิกถอน น.ค. ๓ และให้ออกจากที่ดินของนิคมสร้างตนเองอาจเกิดได้จากกรณีตามข้อ ๗ แห่งระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการใช้ที่ดินทำกิจการอื่นในเขตนิคมสร้างตนเอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกรณีที่สมาชิกนิคมที่ได้รับ น.ค. ๓ แล้วแต่ได้นำที่ดินไปทำกิจการอย่างอื่นด้วยโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดี^{๑๕}

ตามข้อเท็จจริงที่หาหรือมานี้จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดเกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีในการสั่งให้สมาชิกนิคมออกจากนิคมสร้างตนเองเพราะเหตุที่สมาชิก

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} มาตรา ๒๗ สมาชิกนิคมสร้างตนเองมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ประพฤติและปฏิบัติตนเรียบร้อย มีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดี

(๒) สร้างบ้านพักอาศัยตามแบบแปลนแผนผังนิคม

(๓) ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ปกครองนิคมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การป้องกันและรักษาโรค ตลอดจนการสุขาภิบาล

(๔) ช่วยเหลือร่วมแรงทำการบำรุงที่ดินหรือปฏิบัติการงานอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคมสร้างตนเอง

(๕) ไม่รับบุคคลผู้มีความประพฤติอันน่าจะก่อความสงบของนิคมสร้างตนเองเข้ามาอยู่ในที่ดินที่ได้รับมอบ

(๖) ไม่มอบหรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมอบหมาย

(๗) ไม่นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๘) ถ้ามีหนี้ที่เกี่ยวกับกิจการของนิคมสร้างตนเองที่จะต้องชำระให้แก่ทางราชการต้องชำระให้แก่นิคมสร้างตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ได้รับผ่อนผันจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

^{๑๔} มาตรา ๒๘ ให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจสั่งให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองออกจากนิคมสร้างตนเองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙

(๒) ปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒

(๓) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗

^{๑๕} ข้อ ๗ สมาชิกนิคมที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) แล้วต้องใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อทำการเกษตรตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดไว้ต่อไป ถ้าหากจะทำกิจการอย่างอื่นด้วยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี

หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามที่กำหนดในวรรคแรก ให้อธิบดีพิจารณายกเลิกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) และสั่งให้สมาชิกนิคมพร้อมบริวารออกจากที่ดินของนิคมสร้างตนเอง

ไม่ทำประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากมิได้เป็นกรณีตามมาตรา ๙ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๗ หรือเป็นกรณีตามข้อ ๗ แห่งระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ดังกล่าว เพราะกรณีนี้นางบังอรฯ มิได้นำที่ดินไปทำกิจการอย่างอื่นโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดี ดังนั้น จึงไม่สามารถเพิกถอน น.ค. ๓ รายของนางบังอรฯ ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๐/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๐๔

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือที่ ทส ๐๙๐๓.๒/๘๓๘๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยอ้างถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงเห็นว่า “ทะเล (รวมถึงที่ดินใต้ทะเล)” ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังกล่าวข้างต้น แต่สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือที่ อส ๐๐๑๗/๑๑๘๘๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยความเห็นของสำนักงานอัยการเขต ๘ ที่เห็นชอบกับความเห็นของอัยการจังหวัดพังงา โดยไม่เห็นด้วยกับการตีความ คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่เห็นว่า ทะเลรวมถึงที่ดินใต้ทะเลที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยได้อ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล เพื่อประกอบการพิจารณาและให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม แต่อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต ๘ เห็นว่า การตีความคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ต้องสืบหาเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อการใด โดยเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ หากได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลครอบคลุมไปถึงทะเลและสัตว์ทะเลทั้งหลายด้วยไม่ ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความคำว่า “ที่ดิน” แม้จะให้หมายความรวมถึงส่วนที่เป็นน้ำด้วย ได้แก่ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ แต่จะเห็นว่ามีส่วนน้ำเป็นส่วนน้อย มีพื้นดินเป็นส่วนใหญ่ที่จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย ฉบับดังกล่าว การที่คำจำกัดความดังกล่าวมิได้ให้หมายความรวมถึงทะเลด้วย เพราะทะเลมีพื้นน้ำเป็นส่วนใหญ่มีเกาะเป็นส่วนน้อย จึงบัญญัติให้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ควบคุมเฉพาะเกาะในทะเลเท่านั้น แต่ไม่ให้ควบคุมพื้นน้ำในทะเล เพราะในส่วนของพื้นน้ำในทะเลมีกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะต่างหาก ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๙๖ เป็นต้น การที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มาใช้อ้างอิงนั้น จึงเห็นว่าน่าจะคลาดเคลื่อนต่อเจตนาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้ตีความในประเด็นว่า ที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมุ่งเน้นสิทธิในที่ดิน แต่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้นมุ่งเน้นที่จะควบคุมทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหลัก จึงไม่สามารถเอาคำจำกัดความในประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ ดังนั้น พื้นน้ำในทะเลจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมีผลกระทบถึงการกำหนดอุทยานแห่งชาติทางทะเล และการปฏิบัติงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ด้วย ดังนั้น จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. คำว่า “ที่ดิน” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หมายความว่ารวมถึงทะเลและที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยด้วยหรือไม่ อย่างไร

๒. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนทั้งพื้นดินและทะเล รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วยหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๒๔^๑

^๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ

โดยสรุปความว่า มาตรา ๔ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑^๓ ก็ได้ให้นิยามคำว่า “ที่ดิน” ไว้มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงพื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย (ซึ่งหมายรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่ไม่ใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗^๔ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บางลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดเฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ และจากเหตุผลดังกล่าว พื้นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยามดังกล่าวได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษ จึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงหมายความว่ารวมถึงทะเลและพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายถึงบริเวณพื้นที่ดินทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญอุทยานแห่งชาติ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ บันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พ.ศ. (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔) ในเรื่องเสรีที่ ๖๙/๒๕๐๓^๕ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพของธรรมชาติเดิม มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลายไปเพราะการกระทำของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อสงวนธรรมชาติเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อไปในวันข้างหน้า ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่อยู่บนพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเล ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยให้อยู่ในสภาพเดิมของธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและนันทนาการของประชาชนทั้งพื้นดินและในทะเล

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๙

^๕ ร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ ๑๗๘๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๓/๒๕๔๙

ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๙๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๖ ตุลาคม ๒๕๔๙

เรื่อง ขอรื้อการออกโฉนดที่ดิน

เรียน นายทรงศักดิ์ จักรบุตร

อ้างถึง หนังสือของท่าน ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) สำเนาพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) สำเนาระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็น
ทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง ท่านมีความประสงค์จะรื้อสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาเกี่ยวกับการออกโฉนด ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจ
หน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของ
นายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่
๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้
ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาจึงไม่อาจรับข้อหาของของท่านไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม หากท่านเห็นว่าข้อหา
ของท่านได้รับการวินิจฉัย ท่านอาจเสนอข้อหาดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้
รักษาการตามกฎหมายต่อไปได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวน
และคุ้มครองสัตว์ป่า

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๓.๒/๘๙๐๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับหนังสือจากสำนักราชเลขาธิการ แจ้งว่า นายวิโรจน์ นาคนวน ได้ ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาว่าไม่สามารถนำโฉนดที่ดินของตนในท้องที่ตำบลเคิ่ง ไปทำธุรกรรมได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แจ้งว่าโฉนดที่ดินที่ออกในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ออกโดยไม่ ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อทำการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าประสบปัญหาติดพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ ป่าประสงค์ขอความช่วยเหลือให้สามารถทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินได้

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้สั่งให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕(นครราชสีมา) ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และได้รับรายงาน ว่า นายวิโรจน์ นาคนวน ผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเดิมไม่สามารถนำโฉนดที่ดินไปทำธุรกรรมกับธนาคารได้ ขณะนี้สามารถนำโฉนดที่ดินไปทำธุรกรรมกับธนาคารได้แล้ว (หนังสือสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ ที่ ๕(นครราชสีมา) ที่ ทส ๐๙๑๕.๗/๘๓๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๙) และจากการ ตรวจสอบเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในบริเวณทะเลน้อย ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศเป็น เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้มีประกาศใหม่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่า สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ ปรากฏว่าที่ดินของนายวิโรจน์ นาคนวน อยู่ในแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดย โฉนดที่ดินของนายวิโรจน์ นาคนวน เลขที่ ๒๕๙๒๔ ตำบลเคิ่ง อำเภอชะอวด จังหวัด นครราชสีมาออก ณ วันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นโฉนดที่ดินที่ออกโดยการเดิน สืบรวจออกโฉนดที่ดินระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๓/๓๔๖๐๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ความว่า โฉนดที่ดินที่ดำเนินการตามโครงการสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่แจกให้แก่ราษฎรไปแล้ว และเรื่องราวการเดินสำรวจออก โฉนดที่ดินตามนัดดังกล่าวที่ยังมิได้ลงนาม และแจกให้แก่ราษฎรในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าไม่ ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๐

(๓) ตามนัยมติของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน และมติที่ประชุมของ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดินจึงได้พิจารณายุติเรื่องนี้ พร้อมทั้งแจ้งให้นาย วิโรจน์ นาคนวน(ผู้ร้อง) ทราบด้วยแล้ว และกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๘/ ๕๘๔๖ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ความว่า พื้นที่ตำบล ควนชะลิก และตำบลแหลม (บางหมู่บ้าน) อำเภอหัวไทร ทางราชการกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ ป่า หากราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) หรือ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก. ก็สามารถเดิน สรรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือขอยกโฉนดที่ดินเป็นการ เฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตาม บทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โคน แผลวถาง ฯลฯ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออก โฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔) กรณีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นายวิโรจน์ นาคนวน และโฉนดที่ดินแปลงอื่นที่ออกระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ท้องที่ตำบลเค็ง ใน เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่ได้ดำเนินการตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย แต่ถ้ามีข้อเท็จจริงว่าราษฎรรายใดมีที่ดินอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมีหลักฐานแจ้ง การครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไปจอง ฯลฯ อยู่ก่อนการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้อื่นใด ราษฎรดังกล่าวย่อมสามารถนำหลักฐานสำคัญสำหรับที่ดินมาขอยกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินด้วยซึ่งความเห็นดังกล่าวแตกต่างกับความเห็นของกรมที่ดินดังกล่าว ข้างต้นจึงขอหารือ ดังนี้

๑. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถดำเนินการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ตามปัญหาใน ๑. ถ้าสามารถดำเนินการได้ ขอทราบว่ามีวิธีปฏิบัติในการออก โฉนดที่ดินต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓(พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) ด้วยหรือไม่ อย่างไร

๓. การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) ใช้เป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น
ใช้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับ
ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) ผู้แทน
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นในแต่ละ
ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๕๔^๑ และมาตรา ๕๕ ทวิ^๒ แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.
๒๕๒๘ ที่กำหนดว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ

^๑ มาตรา ๕๔ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด
ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่
ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวัน
เริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่ง
อำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๔ ทวิวรรค
สอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการ
สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่
ได้นัดหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๕ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน
ตามมาตรา ๕๔ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี
ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม
วรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หนังสือรับรองการ
ทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการ
จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้
บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี่ยยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ
ครองชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

ทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และกรณีของจังหวัดนครศรีธรรมราชก็ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดเป็นจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และกำหนดไว้ด้วยว่าเขตท้องที่ดังกล่าวไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

กรณีตามปัญหาปรากฏว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในบริเวณทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้มีประกาศใหม่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยกำหนดให้บริเวณทะเลน้อย ในท้องที่ตำบลทะเลน้อย ตำบลพนางตุง อำเภอควนขนุนจังหวัดพัทลุง ตำบลแหลม ตำบลควนชะลิก อำเภอหัวไทร ตำบลเคร็ง ตำบลท่าเสม็ด ตำบลขอนหาดอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช และตำบลตะเคียน อำเภอร่อนนิง จังหวัดสงขลา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนี้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดของพื้นที่ที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๒๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่บัญญัติว่า บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้นที่จะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ (ซึ่งมาตรา ๔๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.

^๓ มาตรา ๒๖ บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใดรัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไข่หรือรังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่าในเขตดังกล่าว

^๔ มาตรา ๔๒ บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น

(๒) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า

(๓) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วม

๒๕๓๕ ก็บัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน)พื้นที่ดังกล่าวนี้ย่อมไม่สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้โดยสภาพของที่ดินนั้นเองอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๕๘ วรรคหนึ่งจะมีได้กำหนดห้ามไว้ แต่การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ไม่สามารถเดินสำรวจได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไม่สามารถดำเนินการได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๕๙^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ กำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรียตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด ส่วนมาตรา ๕๙ ทวิ^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

ทันเหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรียตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตามเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๖ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

พ.ศ. ๒๔๙๗ สามารถขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและมีจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้เกินกว่านั้นทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด อย่างไรก็ตาม ในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้ละสิทธิครอบครองที่ดินรัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

กรณีตามปัญหา เมื่อพิจารณาฎีกากระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะเห็นได้ว่าได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ ไว้ในข้อ ๗^๗ ข้อ ๘^๘ ข้อ ๙^๙ ข้อ ๑๐^{๑๐} และข้อ ๑๑^{๑๑} โดยข้อ ๑๐ กำหนด

^๗ ข้อ ๗ การขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทำฎีกากระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี่ยบบ่่า ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือ พยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

^๘ ข้อ ๘ เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส. ๑ ค. ทำฎีกากระทรวงนี้ ในการนี้ จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

^๙ ข้อ ๙ ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนเองและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ค. ทำฎีกากระทรวงนี้

ในการคำนวณจำนวนเนื้อที่เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

^{๑๐} ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือว่าการอำเภอหรือว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

ว่าเมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และไม่มีผู้คัดค้านภายในเวลาที่ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าและยังไม่ได้ขีดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใดและข้อ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

๑๑ ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

๑๑ กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการแล้วปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือปรากฏว่าอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมาย

ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) จึงเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๙

เรื่องเสรีที่ ๖๒๔/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ

กรมทางหลวงชนบท ได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๗๑๐๗ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทางหลวงชนบทมีพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบทหลายแห่ง เช่น สะพานพระพุทธยอดฟ้า (รวมทั้งสะพานพระปกเกล้า) สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า และสะพานพระราม ๗ ซึ่งพื้นที่ว่างดังกล่าวได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และข้อเท็จจริงปรากฏว่าพื้นที่ว่างดังกล่าวบางแห่ง เช่น บริเวณเชิงสะพานพระพุทธยอดฟ้าฝั่งพระนคร ถูกนำไปใช้เป็นที่ดินของเอกชน บางส่วนนำไปใช้เป็นที่ดินค้าขาย เป็นต้น ซึ่งกรมทางหลวงชนบทเห็นว่าพื้นที่ว่างดังกล่าวหากสามารถนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของกรมทางหลวงชนบท

กรมทางหลวงชนบท จึงขอหารือว่า กรมทางหลวงชนบทจะสามารถนำพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบท อันเป็นพื้นที่เขตทางหลวงที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ไปใช้ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) แล้ว เห็นว่า หลักการสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตามความในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีพันธะที่

^๑ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๒ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๓

ในปัญหาข้อหาดังกล่าวนี้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบท เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายในแนวเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเป็นการได้มาด้วยการตกลงซื้อขายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืน กรมทางหลวงชนบทในฐานะเป็นผู้ดูแลพื้นที่บริเวณดังกล่าว จึงมีพื้นที่ที่จะต้องชี้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ระบุไว้ และแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วก็ตาม แต่กรมทางหลวงชนบทยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไป โดยจะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมิได้

ดังนั้น กรมทางหลวงชนบทจึงไม่สามารถนำพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลไปดำเนินการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ อันเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของกรมทางหลวงชนบทได้

ในกรณีที่มิพบบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๒ บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๙/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การก่อสร้างอาคารที่ได้รับแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนการใช้บังคับ
กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๑๗๐๖/๓๘๘๖ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กรุงเทพมหานครได้รับเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ก่อนกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่ากรณีใดจึงจะถือว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนวันที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนการใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ในหลายกรณีที่ไม่ถือว่าได้รับการยกเว้นตามนัยมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า กรณีมีผู้แจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้ไปรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับและมีลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ยังไม่มีการก่อสร้างอาคาร และเมื่อใกล้หมดอายุไปรับแจ้ง ผู้แจ้งได้ยื่นต่ออายุไปรับแจ้งอีกครั้ง กรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถพิจารณาต่ออายุไปรับแจ้งโดยถือว่าอาคารที่ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนกฎกระทรวงฯ อันเข้าข่ายได้รับการยกเว้นตามนัยมาตรา ๒๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม นั้นแต่กรณีดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๗ มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะคุ้มครองผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป สำหรับปัญหาว่าอย่างไรเป็นกรณีที่ “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้ว นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๕๑/๒๕๓๖^๒ ว่า สามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ (๑) ถ้าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อนจำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ (๒) แต่ถ้าเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ตั้งนั้น จึงต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ สำหรับการดำเนินการบางเรื่องที่คาบเกี่ยวกับกฎหมายอื่นและต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารหลายฉบับ โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติ

^๑ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม นั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๖๕ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นก่อนการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้นย่อมถือได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนแล้ว

กรณีตามปัญหาเมื่อกรุงเทพมหานครโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จากบุคคลใดว่าประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ย่อมเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ก่อสร้างอาคารได้โดยไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากแต่การ

^๓ มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม 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) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ช) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็น การแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้งและให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

ให้นำมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่ใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๘ โดยอนุโลม

ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างดังกล่าวจะต้องแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกไปรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้งและให้ผู้แจ้งสามารถเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้างตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง อีกทั้งตามมาตรา ๓๙ ตรี^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ยังได้กำหนดให้ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบในภายหลังว่าผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลหรือยื่นเอกสารไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งมาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือนับแต่วันที่เริ่มดำเนินการตามที่ได้แจ้งไว้ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจพบว่าการดำเนินการที่ได้แจ้งไว้ ผิดผังบริเวณ แบบแปลนรายการประกอบแบบแปลนหรือรายการคำนวณของอาคารที่ได้ยื่นไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งทราบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลง สั่งระงับการก่อสร้างหรือถอนได้

^๔ มาตรา ๓๙ ตรี ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบในภายหลังว่าผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลหรือยื่นเอกสารไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งมาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือนับแต่วันที่เริ่มการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ แล้วแต่กรณี ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจพบว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่ได้แจ้งไว้ ผิดผังบริเวณ แบบแปลนรายการประกอบแบบแปลนหรือรายการคำนวณของอาคารที่ได้ยื่นไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ทราบโดยเร็วและให้มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ หรือมาตรา ๔๓ แล้วแต่กรณี

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้มีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ถือว่า การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำดังกล่าวเป็นการรुकล้าที่สาธารณะ

(๒) การกระทำดังกล่าวที่เกี่ยวกับระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้าหรือที่สาธารณะ เป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือ

(๓) การกระทำดังกล่าวที่เกี่ยวกับบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด เป็นการฝ่าฝืน กฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรณีนี้เมื่อผู้ได้รับใบแจ้งก่อสร้างอาคารยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้แก้ไขรายละเอียดของการแจ้งการก่อสร้าง และยังไม่อาจถือว่าการก่อสร้างนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ตีรวรรคสาม นอกจากนั้น ใบรับแจ้งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่ผู้แจ้งก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๓๙ ทวิ วรรคสอง เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับใบแจ้งในอันที่จะก่อสร้างอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕๓^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตขณะใดขณะหนึ่งที่กำหนดได้เมื่อพบบัญญัติของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งหากมีกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นคงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ได้รับใบแจ้งยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบรับแจ้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจเพิกถอนใบรับแจ้งได้ตามความในมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๔ ครั้งที่ ๗ และครั้งที่ ๘) ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/

มาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๕๔๔^๖ ดังนั้น เมื่อผู้ได้รับใบแจ้งยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบรับแจ้งจึงไม่อาจถือว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเมื่อยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อนที่จะใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่อาจถือได้ว่าการได้รับใบแจ้งดังกล่าวได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ ใช้บังคับอันจะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าหากผู้ได้รับใบแจ้งยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบรับแจ้งจึงไม่อาจถือว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและไม่อาจถือได้ว่าการได้รับใบแจ้งดังกล่าวได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ ใช้บังคับ กรณีจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจแจ้งข้อทักท้วงและมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ รวมทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจมีคำสั่งทางปกครองเพิกถอนใบรับแจ้งดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้อีกกรณีหนึ่งด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๙

^๖ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การก่อสร้างอาคารที่ได้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในกรณีมีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามก่อสร้างอาคารในภายหลัง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๒๙๓ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของ
แผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๑๓๐๒/๔๔๖๕ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับกรณีการขอใช้ที่ดินสาธารณะสรุปความได้ว่า แต่เดิมหากมีเอกชนผู้ใดขอใช้ที่ดินสาธารณะ กรุงเทพมหานครถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว.๙๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจนำไปจัดหาผลประโยชน์ได้ เว้นแต่จะได้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน และการถอนสภาพจะกระทำต่อเมื่อปรากฏว่าประชาชนเลิกใช้หรือทางราชการได้จัดหาที่แห่งอื่นให้ใช้แทน สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีปัญหาเฉพาะหน้า จะให้เอกชนเข้าไปอยู่ในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก่อนขอตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ อาจกระทำได้โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๙๐/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๙๘ พิจารณาอนุญาตให้เข้าใช้เป็นการชั่วคราวและเสียค่าตอบแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ต้องปรากฏแน่ชัดว่าที่สาธารณะแปลงนั้นราษฎรเลิกใช้โดยเด็ดขาดและได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อนแล้ว จึงดำเนินการถอนสภาพภายหลังเพื่อเป็นการถูกต้องตามกฎหมายต่อไป และตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๑/๑๓๔๐๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๗ ที่ว่าการอนุญาตให้เอกชนใช้ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยเรียกค่าตอบแทนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางแนววินิจฉัยไว้ว่าที่สาธารณะประโยชน์ที่สาธารณะชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ จะอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้โดยเฉพาะเป็นการรอนสิทธิบุคคลอื่นมิให้เข้ามาเกี่ยวข้อง จะกระทำมิได้ เว้นแต่การให้เช่นนั้นสาธารณะชนยังมีสิทธิร่วมใช้ประโยชน์ เป็นแต่ต้องช่วยกันเสียค่าบำรุงค่าใช้จ่ายในกิจการซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยในหลักการ แต่การที่จะนำที่สาธารณะแปลงใดไปจัดหาผลประโยชน์นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและความเหมาะสมแต่ละราย จึงจำเป็นต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยเป็นรายๆ ไป

ต่อมา กรุงเทพมหานครได้มีบันทึกที่ กท ๑๓๐๒/๖๗๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติให้บริษัท เอส.พี.ซี. พร็อพเพอร์ตี้ส์ แอนด์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์คูน่าบริเวณริมถนนเพชรบุรี แขวงเพชรบุรีเขตราชเทวี เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๑๑ ตารางวา โดยให้เอกชนดังกล่าวเข้าใช้ที่ดินก่อนแล้วดำเนินการถอนสภาพในภายหลัง โดยในระหว่างตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน

ดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครเรียกเก็บค่าดูแลรักษาที่ดินสาธารณะไปพลางก่อน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีบันทึก ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๑๒๓๖๗ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่ากระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะเป็นการชั่วคราวได้ หากแต่จะต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน แต่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้ดังนี้

๑. บริษัทฯ สามารถยื่นคำขอใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยตรงตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. กรุงเทพมหานครต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน แล้วจึงนำไปจัดหาผลประโยชน์โดยการให้เอกชนเช่าตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. กรุงเทพมหานครใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘๘ (๖) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งกรณีดังกล่าวกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการด้วยตนเอง หรือได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน

ส่วนอีกกรณีหนึ่ง กรุงเทพมหานครได้มีบันทึก ที่ กท ๑๓๐๒/๙๒๔ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติให้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ก่อสร้างโครงเหล็กรองรับการเดินท่อระบบไฟฟ้าและระบบทำความเย็นข้ามคลองลาดยาว บริเวณถนนพหลโยธิน ๒๔ แขวงลาดยาว เขตจตุจักร ซึ่งกรณีดังกล่าวกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้ ๒ กรณี ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การเข้าครอบครองทำประโยชน์ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และการอนุญาตตามมาตรา ๘ นั้นเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในระยะเวลาไม่ยาวนานนัก หากการใช้ประโยชน์ไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงจะสามารถอนุญาตได้ โดยไม่จำเป็นต้องถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนแต่อย่างใด (ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๙๖ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๔) และเมื่อได้รับอนุญาตตามมาตรา ๘ แล้ว ก็ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

๒. ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การใช้ประโยชน์มีกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานกว่าระยะเวลาตามมาตรา ๘ จะต้องดำเนินการขอใช้ประโยชน์ต่อรัฐมนตรี

ซึ่งมีอำนาจในการอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขใดๆ ตามที่เห็นควร แต่กำหนดอายุสัมปทานได้ไม่เกินห้าสิบปีแต่ในกรณีการอนุญาตที่มีระยะเวลาเกินยี่สิบปีต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนเป็นรายๆ ไปส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการให้ถือปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ในการนี้ กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อาจนำมาใช้กับที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครได้ เนื่องจากมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ เสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบกับมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแยกจากกรุงเทพมหานครซึ่งกรุงเทพมหานครรวมอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งอัตราค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา ๙ ตามบัญชีค่าตอบแทนท้ายประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดเพียงไร่ละ ๑,๐๐๐ บาทต่อปี ซึ่งเป็นอัตราค่อนข้างต่ำ แสดงให้เห็นว่าการอนุญาตตามมาตรา ๙ มิได้มีเจตนารมณ์ใช้แก่ที่ดินที่อยู่ในกรุงเทพมหานครที่ดินมีราคาสูง ส่วนในเรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา ๙ นั้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๒ (๓) การเข้าไปยึดถือครอบครองกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่กรณีของกรุงเทพมหานครมิได้กำหนดว่าผู้ใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็แสดงให้เห็นอีกว่าการอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ ไม่ได้มีเจตนารมณ์ให้ใช้แก่ที่ดินที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร

๒. การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนไว้ อีกทั้งมิได้บัญญัติให้หน่วยงานใดเป็นผู้ได้รับค่าตอบแทน จึงยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับได้

กรุงเทพมหานคร จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำมาใช้กับที่ดินสาธารณะที่อยู่ในกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ ทั้งที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้โดยเด็ดขาดแล้วและที่ดินสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หากสามารถนำมาใช้ได้ ผู้ใดจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานคร และ กรุงเทพมหานครต้องดำเนินการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก่อนจึงสามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนใช้หรือไม่ในกรณีที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้โดยเด็ดขาดแล้ว ต้องตราพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพในภายหลังหรือไม่

๒. การอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถนำมาใช้กับที่ดินสาธารณะที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ ทั้งที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้โดยเด็ดขาดแล้ว ที่ดินสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หากสามารถนำมาใช้ได้อัตราค่าตอบแทนจะเป็นเท่าใด และหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับค่าตอบแทนดังกล่าว ในกรณีที่สาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้โดยเด็ดขาดแล้ว ต้องตราพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพในภายหลังหรือไม่

๓. หากไม่สามารถอนุญาตตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ จะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับการขอใช้ที่ดินสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้โดยเด็ดขาดและที่ดินสาธารณะที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะนำมาใช้กับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ เพียงใด และหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนในการอนุญาตดังกล่าว นั้น เห็นว่า อำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๙^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินตามบทนิยามในมาตรา ๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาตให้เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าซึ่งแม้ว่าในคำสั่งดังกล่าวจะมีได้ระบุถึงการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มี

^๑ มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^๒ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานครก็ตาม แต่เมื่อมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือคำสั่งอื่นใด อ้างถึงจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือว่าทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับมาตรา ๕๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้ายึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ตามมาตรา ๙ (๑)^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ส่วนการจะอนุญาตให้เข้าไปยึดถือ ครอบครอง ในที่ดินประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือเป็นที่ดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วก็ตาม ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา ๙ ด้วย แต่การจะอนุญาตให้เข้าไปยึดถือ ครอบครอง ที่ดินประเภทนี้นั้นต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยต้องเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานและเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)^๖ และไม่จำเป็นต้องถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน

^๓ มาตรา ๔ บัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึง กรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขตหรือแขวงตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๕๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน(การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๖๔๕ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔)

ใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนก็ได้ เพราะมาตรา ๘^๘ ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ยึดถือครอบครองที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนตามมาตรา ๘ ทวิ^๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณาข้างต้นแล้วว่า มาตรา ๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือคำสั่งอื่นใด อ้างถึงจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ย่อมหมายถึงการเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่กรุงเทพมหานครต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ทวิ เสียก่อน

ประเด็นที่สอง อำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะนำมาใช้กับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานครได้หรือไม่เพียงใด และหน่วยงานใดเป็นผู้ได้รับค่าตอบแทนดังกล่าวนั้น เห็นว่า

^๗ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาณุกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๘ ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๘ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มาตรา ๑๒^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ ในระยะเวลาจำกัดในที่ดินของรัฐที่ไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๒ จึงย่อมสามารถใช้บังคับกับที่ดินของรัฐทุกประเภท ซึ่งรวมถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วอันเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งด้วย และบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่มีข้อยกเว้นว่าไม่รวมถึงที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะให้สัมปทาน ให้ ให้ใช้ ในระยะเวลาอันจำกัดในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานคร แต่โดยที่ปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการให้สัมปทานเพียงเรื่องเดียว ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีเพียงอำนาจในการให้สัมปทานอย่างเดียวนั้น อย่างไรก็ตาม การนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาให้สัมปทานนั้น จะต้องคำนึงถึงการให้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยต้องเป็นการให้สัมปทานที่ไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่นเดียวกับการอนุญาตให้ยึดถือหรือครอบครองในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในประเด็นที่หนึ่งด้วย ส่วนคำตอบแทนการให้สัมปทานนั้น เป็นเงื่อนไขในการให้สัมปทานอย่างหนึ่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕^{๑๒} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานต้องเสียค่าตอบแทนการให้สัมปทานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่มีการให้สัมปทานได้ ดังนั้น ในกรณีที่มีการอนุญาตให้เอกชนรายใดได้รับสัมปทานในเขตกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับสัมปทานต้องจ่ายค่าตอบแทนการให้สัมปทานแก่กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ประเด็นที่สาม หากไม่สามารถอนุญาตตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ จะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับการขอใช้ที่สาธารณะในเขต

^{๑๑} มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

^{๑๒} ข้อ ๕ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ในสัมปทานและกำหนดอายุสัมปทานตามที่เห็นสมควรแก่กิจการนั้น แต่ไม่เกินห้าสิบปี

ในกรณีที่จะให้สัมปทานแก่ผู้ใดเกินยี่สิบปี ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนเป็นรายๆ ไป

สัมปทานบัตรให้จัดทำเป็นสี่ฉบับ เก็บรักษาไว้ที่กรมที่ดินหนึ่งฉบับ จังหวัดและอำเภอท้องที่แห่งละหนึ่งฉบับ และให้ผู้รับสัมปทานถือไว้หนึ่งฉบับ

กรุงเทพมหานคร ทั้งที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้โดยเด็ดขาดและที่ดินสาธารณะที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ นั้น เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและที่สองแล้วว่า สามารถดำเนินการอนุญาตตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องตอบในประเด็นนี้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๙

เรื่องเสรีจที่ ๔๔๑/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการถูกเวนคืน

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๐๙๐๘/๒๖๙๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๙ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรุงเทพมหานครได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายรัชดาภิเษก ในท้องที่แขวงวัดท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ แขวงตลาดพลู แขวงบุคคโล เขตธนบุรี แขวงคลองเตย เขตพระโขนง แขวงสามเสนใน เขตพญาไท แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง แขวงลาดยาว เขตบางเขนและแขวงบางซื่อ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือแจ้งราคาเด็ดขาด ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๘ แก่ผู้ถูกเวนคืนทราบและเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนติดต่อเพื่อขอทำความตกลงค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่เวนคืนแต่ไม่สามารถตกลงราคาค่าทดแทนได้ กรุงเทพมหานครจึงนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปวางต่อสำนักงานวางทรัพย์ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๐ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกเวนคืนได้รังวัดแบ่งแยกที่ดินปรากฏว่า ที่ดินถูกเขตทางเพิ่มขึ้นจำนวน ๑๖ ตารางวา (เดิมประมาณการถูกเวนคืนจำนวน ๒๔ ตารางวา) กรุงเทพมหานคร จึงมีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๖/๒๓๐๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๘ แจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นแต่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจราคาค่าทดแทนจึงได้ยื่นอุทธรณ์เฉพาะส่วนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๘

ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายที่หนึ่ง คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกเวนคืนทราบราคาค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๘ แต่ได้ยื่นอุทธรณ์ค่าทดแทนที่ดินเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นนั้น เป็นการเพิ่มหรือลดลงตามประมาณการเท่านั้น มิได้มีการเวนคืนที่ดินใหม่แต่อย่างใด

ความเห็นของฝ่ายที่สอง คือ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้อุทธรณ์รายนี้ เป็นการเวนคืนโดยอาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้ จำต้องเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๖๖ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วถูกเขตทางเพิ่มเป็นจำนวนเกินร้อยละห้า กรุงเทพมหานครก็ต้องดำเนินการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนใหม่ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ถูกยกเลิกโดย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่วางหลักไว้ว่า การใดที่ยังไม่แล้วเสร็จตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๖/๒๓๐๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๘ เรื่องการจดทะเบียนประเภทเวนคืนเป็นทางหลวงเทศบาล และผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ จึงอยู่ภายในอายุความอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือข้อกฎหมายเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนว่า หนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายรัชดาภิเษก ในท้องที่แขวงวัดท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ แขวงตลาดพลู แขวงบุคคโลเขตธนบุรี แขวงคลองเตย เขตพระโขนง แขวงสามเสนใน เขตพญาไท แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวางแขวงลาดยาว เขตบางเขน และแขวงบางซื่อ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๖ นั้น เป็นการเวนคืนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยในข้อ ๖๓ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ กำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ซึ่งในเรื่องการจ่ายและการวางเงินค่าทดแทนนั้นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำความในมาตรา ๒๓^๒ และมาตรา ๒๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.

^๑ ข้อ ๖๓ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงให้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๓ ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

หนังสือเสนอราคาเด็ดขาดเช่นนี้ เมื่อมีใบรับหรือรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมีพยานอย่างน้อยสองคนลงนามรับรองว่าได้ส่งแก่ผู้รับโดยถูกต้องแล้ว ให้ถือว่าได้ส่งแก่ผู้รับแล้ว

^๓ มาตรา ๒๔ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำเสนอนั้น คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ได้

๒๔๙๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหนังสือเสนอกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ถ้าคำเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีคำสนองรับภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำเสนอ คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการได้ถ้าผู้มีสิทธิที่ได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการภายในกำหนดหกเดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้วางเงินค่าทดแทนต่อศาลแล้วเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ กรณีตามปัญหาเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๘ แจ้งราคาเด็ดขาดสำหรับเนื้อที่ดินที่กรุงเทพมหานครประมาณการไว้คือ ๒๔ ตารางวา แล้ว แต่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่ได้ดำเนินการเสนอตั้งอนุญาโตตุลาการภายในหกเดือนตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จึงถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อกรุงเทพมหานครนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปวางต่อสำนักงานวางทรัพย์เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๐ กรุงเทพมหานครก็สามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนนั้นได้กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

เมื่อผู้ถูกเวนคืนได้ขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วปรากฏว่าที่ดินถูกเขตทางเพิ่มขึ้นจำนวน ๑๖ ตารางวา (เดิมประมาณการถูกเวนคืนจำนวน ๒๔ ตารางวา) กรุงเทพมหานครจึงมีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๖/๒๓๐๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๘ แจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจราคาค่าทดแทนและได้ยื่นอุทธรณ์เฉพาะส่วนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๘ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ถือได้ว่าขั้นตอนการกำหนดราคาค่าทดแทนได้เสร็จสิ้นไปแล้วตามมาตรา ๒๓^๔ และพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว สำหรับเนื้อที่ดินที่รังวัดได้เพิ่มขึ้นก็เป็นเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนตามแนวเขตทางหลวงที่กำหนดไว้แน่นอนเนื้อที่ดินที่เพิ่มขึ้นนี้จึงไม่ใช่การเวนคืนขึ้นใหม่ที่แยกต่างหากจากการเวนคืนที่ดินเดิม ทั้งยังไม่ทำให้เกิดสิทธิอุทธรณ์ขึ้นใหม่ซ้อนกับสิทธิอุทธรณ์เดิมด้วย ดังนั้น ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา

ถ้าผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการดังกล่าวภายในกำหนดหกเดือน ให้ถือว่าราคาเด็ดขาดที่เจ้าหน้าที่เสนอเป็นเงินค่าทดแทน และเมื่อได้วางเงินต่อศาลแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

(คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วในเรื่องเสรีที่ ๖๐๔/๒๕๔๕^๖ และเมื่อได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวแล้วว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นว่าหนังสือของผู้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๙

^๖ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณา รับอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๘๘๔ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๗/๒๘/๓๖๔๘ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ เว้นคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนนครอินทร์ (ปัจจุบันสร้างเสร็จแล้ว) และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อก่อสร้างถนนสายแยกทำน้ำ - นนทบุรี - บรรจบถนนสิรินธร รวมทางแยกไปสะพานพระราม ๖ แต่ไม่มีการดำเนินการเวนคืนเนื่องจากในขณะนั้นไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ จนพระราชกฤษฎีกาหมดอายุ โครงการก่อสร้างถนนทั้งสองสายดังกล่าวจะต้องมาตัดกันบริเวณประมาณ กม. ที่ ๓ + ๒๐๐ ของถนนนครอินทร์ในปัจจุบัน ในการดำเนินการเวนคืนเพื่อก่อสร้างถนนนครอินทร์ ณ บริเวณประมาณ กม. ที่ ๓ + ๒๐๐ ได้มีการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้เป็นทางร่วมจุดตัดของถนนทั้งสองสายดังกล่าว รวมที่ดิน ๑๕ แปลง และจนถึงปัจจุบันยังไม่มีแผนที่จะทำการก่อสร้างถนนตามโครงการถนนสายแยกทำน้ำ - นนทบุรี - บรรจบถนนสิรินธร รวมแยกไปบรรจบสะพานพระราม ๖ จึงยังไม่มีการใช้พื้นที่ที่เวนคืนเพื่อใช้เป็นทางร่วมจุดตัดของถนนทั้งสองสายดังที่กล่าวข้างต้นไปก่อสร้างถนน ประกอบกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตรงบริเวณดังกล่าว รวม ๑๑ แปลง ได้มีหนังสือร้องขอที่ดินคืน ซึ่งกรมทางหลวงชนบทพิจารณาแล้วมีความประสงค์ที่จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมตามที่ร้องขอ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๙ วรรคสามและวรรคสี่ ที่บัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เนื่องจากการคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนมาและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติ จึงขอหารือว่า

๑. หากยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ กรมทางหลวงชนบทจะมีวิธีดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้โดยวิธีใด

๒. การชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินคืนแก่กรมทางหลวงชนบทนั้น จะต้องชดใช้คืนในอัตราเดิมหรือไม่ อย่างไร

๓. เงินค่าทดแทนสิ่งก่อสร้างและต้นไม้ซึ่งปัจจุบันได้มีการรื้อถอนและตัดโค่นไปแล้วนั้น จะต้องคืนเงินค่าทดแทนต่อทางราชการหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) ว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวแล้ว ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอมะนัง อำเภอเมืองน่าน อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดน่าน และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนตามที่กำหนดในมาตรา ๑๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่า

^๑ มาตรา ๑๓ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเวนคืนที่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ แล้ว หากเนินเข้าไปจะเป็นอุปสรรคอย่างมากแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือประโยชน์ของราษฎรอันสำคัญ อย่างอื่น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้การเวนคืนนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนได้

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวันและเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา ๙ โดยให้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินก่อนการเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดิน ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์อื่นและเป็นกรณีที่สามารถตกลงกันได้ให้จ่ายตามราคาที่ได้ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๙ หากเป็นกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามวรรคสองแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วนเช่นนั้น ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนนี้ด้วยตามความเป็นธรรม

ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเจ้าหน้าที่ได้นำเงินค่าทดแทนไปฝากไว้ต่อธนาคารออมสินในชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามที่กำหนดในมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยไม่มีการทำสัญญาซื้อขายกันแต่อย่างใด และต่อมาเจ้าของที่ดินได้มาขอรับเงินและมีการทำสัญญาโอนบัญชีเงินฝากให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น โดยเจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ขอรังวัดที่ดินเพื่อแบ่งแยกโฉนด ต่อจากนั้นเจ้าของที่ดินจึงได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐ สำหรับกรณีเจ้าของที่ดินที่ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนนั้นปัจจุบันได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์และจ่ายเงินเพิ่มแก่ผู้อุทธรณ์เรียบร้อยแล้ว รวมทั้งได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐเรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวของกรมทางหลวงชนบทมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมทางหลวงชนบทต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เห็นว่ากรณีตามปัญหาที่กรมทางหลวงชนบทได้ขอหรือมานี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวยจังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอ

ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ให้แจ้งโดยวิธีปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ สถานที่ตามมาตรา ๗ โดยระบุกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการตามวรรคสอง หรือวรรคสาม 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 หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย ในการนี้ถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้นให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้นด้วย

ในการไปรับเงินฝากจากธนาคารออมสินนั้น ให้ผู้ซึ่งประสงค์จะขอรับเงินแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการเบิกจ่ายให้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

บางกรวยจังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานครเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจำนวน ๑๕ แปลงให้แก่รัฐและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสาม^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ในกรณีนี้มิได้มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขของมาตรา ๔๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ประเด็นที่สอง หากกรมทางหลวงชนบทประสงค์จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม กรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้โดยวิธีใดนั้น เห็นว่า เมื่อเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงเป็นที่ชัดเจนว่าทางราชการสามารถเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ตามมาตรา ๑๓๐๕^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่กรมทางหลวงชนบทจะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม

^๓ มาตรา ๔๙ ๗๒๗ ๗๒๗

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

๗๒๗ ๗๒๗

^๔ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๗๒๗ ๗๒๗

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๗๒๗ ๗๒๗

^๕ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

หรือทายาทจึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้น การที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท จึงต้องดำเนินการตามข้อยกเว้นของมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว

ประเด็นที่สาม การชดใช้เงินค่าทดแทนคืนแก่กรมทางหลวงชนบทจะต้องชดใช้คืนในอัตราเดิมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่า การที่กรมทางหลวงชนบทจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดใช้เงินค่าทดแทนคืนไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการชดใช้เงินค่าทดแทนคืนแก่กรมทางหลวงชนบทนั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจอธิปไตยที่ดินหรือรองอธิปไตยซึ่งอธิปไตยที่ดินมอบหมายในการสั่งการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๑๑๗๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรมที่ดินได้รายงานผลการดำเนินการกรณีการแก้ไขโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๔๕๐ หน้าสำรวจ ๖๖๗ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงแรมภูเก็ตบีชคลับ ที่ได้ออกทับทางสาธารณะตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า รองอธิปไตยที่ดินซึ่งอธิปไตยที่ดินมอบหมายได้มีคำสั่งอธิปไตยที่ดินที่ ๑๐๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้มีโอกาสดำเนินการ และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๔ และคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนให้กรมที่ดินทราบแล้วแต่เนื่องจากรองอธิปไตยที่ดินซึ่งอธิปไตยที่ดินมอบหมายพิจารณาเห็นสมควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม และให้จัดทำรูปแผนที่แก้ไขโฉนดที่ดินและรูปแผนที่ต่อท้ายคำสั่งอธิปไตยที่ดินเพื่อประกอบการออกคำสั่งแก้ไข ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนฯ และหากกรมที่ดินได้รับแจ้งผลดำเนินการและพิจารณาเป็นประการใดจะรายงานให้ทราบต่อไปนั้น

กรมที่ดินได้รับแจ้งจากจังหวัดภูเก็ตว่า คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ปรากฏตามสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ ฉบับลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ และวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙ สรุปว่าคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ไปตรวจสอบที่ดินในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ โดยเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดไปตามที่นายเจียนโสฬส นายฉนวน พลรบ นายเฟื่อง หวานดี และนายห้วนหลาย แซ่ตัน (ผู้ใหญ่บ้านปัจจุบัน) ซึ่งเป็นผู้รู้และเคยใช้เส้นทางสาธารณะประโยชน์สายในหาน - อ่าวเสน นำรังวัดและชี้แนวเขตทางสาธารณะเดิมระหว่างทำการรังวัดไม่มีการคัดค้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้จำลองรูปแผนที่เสร็จแล้ว ได้ให้บุคคลดังกล่าวตรวจดูผลการรังวัด ทุกคนรับรองว่ารูปแผนที่รังวัดตรวจสอบกันเขตทางสาธารณะประโยชน์สายในหาน - อ่าวเสน ถูกต้องตามแนวเขตทางสาธารณะเดิม และได้ลงชื่อ

รับรองไว้ในรูปแผนที่กระดาดบาง (ร.ว.๙) คณะกรรมการสอบสวนฯ จึงมีความเห็นว่า แนวเขตทางสาธารณประโยชน์ตามผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ถูกต้องตามความเป็นจริง เนื่องจากผู้นำรังวัดและชี้เขตเป็นบุคคลในพื้นที่มาแต่กำเนิดเป็นผู้รู้เขตทางสาธารณะเดิมและเคยใช้เส้นทางนี้มาก่อน

กรมที่ดินได้ตรวจสอบรูปแผนที่กันเขตทางสาธารณประโยชน์ตามผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ แล้ว ปรากฏว่ามีแนวเขตไม่ตรงกับรูปแผนที่พิพาทตามผลการรังวัดตรวจสอบเมื่อวันที่ ๑๔, ๑๕ และ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ในกรณีที่นายแจ่ม โสพล ได้ร้องทุกข์ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วินิจฉัยว่าเส้นทางพิพาทที่นายแจ่ม โสพล ร้องทุกข์เป็นทางสาธารณะ และอำเภอเมืองภูเก็ตปล่อยให้โรงแรมภูเก็ตบีชสร้างอาคารครอบทางสาธารณะและสิ่งปิดกั้นกีดขวางทางดังกล่าวพร้อมเสนอมติดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้อำเภอเมืองภูเก็ตพิจารณาดำเนินการให้โรงแรมภูเก็ตบีชรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างครอบทางสาธารณะและรื้อถอนสิ่งปิดกั้นกีดขวางทางเสียเพื่อให้ราษฎรสามารถใช้ทางได้โดยสะดวกต่อไปและจากการตรวจสอบและเปรียบเทียบรูปแผนที่แล้ว ปรากฏว่า ตำแหน่งทางสาธารณประโยชน์ตามผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นแนวเขตทางซึ่งโรงแรมภูเก็ตบีชสร้างขึ้นใหม่สำหรับใช้เป็นทางรถยนต์มีความกว้างประมาณ ๔ เมตร เป็นแนวเขตทางที่อยู่ถัดลงมาทางทิศใต้ของแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ตามรูปแผนที่ที่รังวัดตรวจสอบเมื่อวันที่ ๑๔, ๑๕ และ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ซึ่งนายแจ่ม โสพล นำชี้ รวม ๘ จุด โดยอ้างว่าเป็นทางเดินเก่าซึ่งใช้สัญจรไปมา มีความกว้างประมาณ ๒ เมตร และอยู่ในตำแหน่งซึ่งโรงแรมภูเก็ตบีชสร้างอาคารครอบทับทางสาธารณะตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัย แต่เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้สอบสวนพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นผู้นำรังวัดและชี้แนวเขตทางฯ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ เพื่อจัดทำรูปแผนที่ที่รังวัดกันเขตทางฯ และรูปแผนที่ต่อท้ายคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งจะมีคำสั่งแก้ไขโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๔๕๐ หน้าสำรวจ ๖๖๗ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีความเห็นว่าทางสาธารณประโยชน์สายในหาน - อ่าวเสน ที่ถูกต้องอยู่ในตำแหน่งที่ได้แสดงไว้ในรูปแผนที่ที่รังวัดกันเขตทางฯ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ทั้งนี้ นายอำเภอเมืองภูเก็ตซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ได้ยืนยันความเห็นดังกล่าวด้วย กรมที่ดินจึงขอหารือว่า ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตทางสาธารณประโยชน์จากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แตกต่างจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยไว้ กรมที่ดินควรยึดถือแนวเขตใด และหากอธิบดีกรมที่ดินจะมีคำสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๔๕๐ ดังกล่าว โดยใช้รูปแผนที่ตามผลการรังวัดกันเขตทางสาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตทางสาธารณประโยชน์จากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แตกต่างจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยไว้ กรมที่ดินควรยึดถือแนวเขตใด เห็นว่า ในการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขในกรณีที่ปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่บทบัญญัติมาตรา ๖๑วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

^๑ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนโดยให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินการ ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และมาตรา ๖๑ วรรคห้า กำหนดว่าเมื่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นั้น ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีได้ถูกวินิจฉัยหรือมีคำสั่งโดยองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากหากปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งโดยองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินการเช่นใดแล้ว ก็ย่อมต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้หาได้ไม่

กรณีตามปัญหาเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๓)^๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ปรากฏจากการให้ถ้อยคำของผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในบริเวณที่พิพาทว่า ทางที่ผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างว่าเป็นทางสาธารณะนั้น ชาวบ้านได้ร่วมกันใช้เป็นทางเดินไปจับปลาและล่าสัตว์มาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว และปรากฏจากการให้ถ้อยคำของผู้สูงอายุในท้องที่นั้นว่า ประชาชนได้ใช้ทางสาธารณะที่เชื่อมระหว่างหาดในหานและหาดอ่าวเสนนี้มาเป็นเวลานานกว่า ๓๐ ปีแล้ว และเมื่อพิจารณาจากแผนที่แสดงทางพิพาท ประกอบกับคำชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแสดงว่าเส้นทางพิพาทเป็นส่วนของทางซึ่งเชื่อมโยงระหว่างหาดในหานและหาดอ่าวเสนซึ่งเป็นสาธารณะและเมื่อประชาชนทั่วไปได้ใช้เส้นทางนี้มาเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี ทางสายนี้จึงเป็นทางสาธารณะโดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือหรือบอกกล่าวอุทิสหรือมีการจดทะเบียนหรือมีหลักฐานจากทางราชการหรือจดทะเบียนไว้ในโฉนดที่ดิน โดยเหตุนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงเห็นว่าเอกสารสิทธิสำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงแรมภูเก็ตเมอร์ลินได้ออกทับทางสาธารณะ และเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้นายอำเภอเมืองภูเก็ตพิจารณาดำเนินการให้โรงแรมหรืออาคารซึ่งปลูกครอบทางสาธารณะและรื้อถอนสิ่งปิดกั้นกีดขวางทางเสียเพื่อให้ราษฎรสามารถใช้ทางได้โดยสะดวกต่อไป ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายเกษม สุวรรณกุล) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้อง

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๔๕/๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/ร. ๗๖๓ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงนายกรัฐมนตรี

ทุกซ์^๓ ต่อมาบริษัท เฟิร์สท์ แปซิฟิกแลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าของโรงแรมภูเก็ตฮิลล์ ได้มีหนังสือคัดค้านคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า คำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา ทบทวนเรื่องร้องทุกข์นี้และยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีไปยังนายกรัฐมนตรีว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้นายอำเภอ เมืองภูเก็ตดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และสำหรับ กระทรวงมหาดไทยในฐานะองค์กรบังคับบัญชาที่มีหน้าที่ติดตามและกำกับดูแลให้อำเภอเมือง ภูเก็ตดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้เป็นผลต่อไปด้วย ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นาย บุญญิต บวรศักดิ์ฐาน) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้รับทราบและสั่งให้ดำเนินการ ตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกครั้งหนึ่งต่อมาในชั้นการติดตามผลการดำเนินการ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีปรากฏว่าอำเภอเมืองภูเก็ตยังไม่ดำเนินการโดยอ้างว่าต้องรอให้มีการ เพิกถอนโฉนดที่ดินบริเวณดังกล่าวก่อน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๑) พิจารณา แล้วเห็นว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยมีเหตุผลอันไม่สมควร จึงมีมติให้เสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการในเรื่องร้องทุกข์นี้อีกครั้งหนึ่งตามมาตรา ๗ (๒) (ง)^๔ แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ สั่งการให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งเป็นที่ดินตั้งของโรงแรมภูเก็ตฮิลล์ที่ได้ ออกทับทางสาธารณะตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเร็ว และเมื่อ ได้เพิกถอนโฉนดที่ดินแล้วให้อำเภอเมืองภูเก็ตดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ของโรงแรมภูเก็ตฮิลล์ที่ปลูกสร้างรุกล้ำกีดขวางทางสาธารณะโดยเร็วต่อไป ซึ่ง นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์^๕ ฉะนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในเรื่องร้อง ทุกข์ดังกล่าวเป็นการสั่งการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการสั่งการที่ผิดขั้นตอนที่กฎหมาย

^๓ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๘/๘๙๒๒ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๕

^๔ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ฯลฯ

ฯลฯ

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่ นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๓/๒๘๘๑๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

กำหนดไว้ คำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สุด และนายกรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจในการกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินสั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนคำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายพิเศษก็ไม่ได้เช่นกัน^๖ กรณีนี้ย่อมเห็นได้ว่าได้มีการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์โดยครบถ้วนแล้ว จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด ดังนั้น กรมที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้สั่งการตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยเร็ว และในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัย^๗

ประเด็นที่สอง หากอธิบดีกรมที่ดินจะมีคำสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๔๕๐ หน้าสำรวจ ๖๖๗ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต โดยใช้รูปแผนที่ตามผลการรังวัดกันเขตทางสาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๙ ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งเช่นนั้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๐

^๖ บันทึกรายการ เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัท หงษ์สวัสดิ์หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม วิลล่า ๒) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๔๓ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงนายกรัฐมนตรี

^๗ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๘ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๖๙ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๘

เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี
(แนวทางปฏิบัติหลังจากศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทน)

เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๕๐๙๐ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติหลังจากศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งสรุปความได้ดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ ได้รับการร้องเรียนว่าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้จัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะไม่เหมาะสม ราคาแพงเกินกว่าปกติ และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๒๙๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และคำสั่ง ที่ ๑๓๕๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

๒. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ ได้มีหนังสือที่ ตผ ๐๐๑๖ สฎ/๑๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี รายงานการตรวจสอบกรณีการจัดซื้อที่ดินตามโครงการจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีคำนวณเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๓๘,๑๙๑,๑๖๒.๖๓ บาท โดยผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายได้แก่คณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอย คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และนายพิสิทธิ์ วงศ์วิวัฒน์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นผู้ทำหนังสือแจ้งราคาประเมินที่ดินที่เป็นเท็จ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ดำเนินการเรียกเงินค่าเสียหายดังกล่าวคืนแก่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี

๓. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีแต่งตั้งขึ้นได้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานต่างๆ แล้ว มีมติเห็นชอบกับรายงานผลการสอบสวนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ คณะกรรมการฯ จึงได้มีบันทึก ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ จึงได้มีหนังสือที่ สฎ ๐๐๑๘/๗๐๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลังเพื่อ

พิจารณา แต่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๐๐๑๘/๖๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจึงได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๖๐๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอย คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ นายพิสิทธิ์ วงศ์วิวัฒน์ และนายนิรินทร์ โพธิ์งาม ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาได้ออกคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๒๒๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่ ๖๐๘/๒๕๔๕ โดยแก้ไขจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด และเพิ่มเติมข้อความว่า “เนื่องจากกรณีความรับผิดชอบทางละเมิด กระทรวงการคลังยังไม่แจ้งผลการตรวจสอบไปให้จังหวัด (ในฐานะผู้แต่งตั้งกรรมการ) ทราบ เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการตรวจสอบมาให้ทราบเป็นประการใด นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจะส่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังต่อไป”

๔. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ฟ้องจังหวัดสุราษฎร์ธานีและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีต่อศาลปกครอง ในระหว่างนั้นเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๒.๓/๒๑๘๑๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารื้อดั่งกล่าว ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓ - ๓๕๔/๒๕๔๗

๕. เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกับกรมที่ดิน และได้มีหนังสือลับ ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๐๑๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีร่วมกับกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการสอบข้อเท็จจริงเฉพาะในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กรมที่ดินเท่านั้น ซึ่งยังไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๐๗๘๓๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีขอให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดำเนินการสอบข้อเท็จจริงใหม่ทั้งสำนวน และส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาใหม่

๖. ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษา (คดีหมายเลขแดงที่ ๕๙-๖๗/๒๕๔๘) เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ สรุปความได้ว่า กรณีนี้ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมที่ดิน นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีซึ่งได้รับความเสียหายที่ผู้เกี่ยวข้องสังกัดอยู่ จึง

เป็นผู้มีอำนาจร่วมกับอธิบดีกรมที่ดิน ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่นายพิสิทธิ์ วงศ์วิวัฒน์ สังกัดอยู่ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้รับความเสียหาย และไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ผู้เกี่ยวข้องสังกัดอยู่ และกรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีไม่ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่เหมาะสมตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีตั้งขึ้นจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนและพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับตัวผู้รับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ และการแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวเป็นการพิจารณาทางปกครองในการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด ซึ่งเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เมื่อการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งทางปกครองที่อาศัยการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวจึงมิชอบด้วยกฎหมายด้วย ศาลปกครองนครศรีธรรมราชจึงเพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ และคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๒๒๒/๒๕๔๖ และให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีกับอธิบดีกรมที่ดินร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ถูกแต่งตั้งขึ้นใหม่อาจเสนอความเห็นเกี่ยวกับตัวผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้แตกต่างไปจากคณะกรรมการชุดเดิมอันเป็นเหตุให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี โดยนายกเทศมนตรีใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งเรียกเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมได้ และในกรณีนี้ให้ถือว่าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีรู้ตัวผู้กระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อเมื่อได้รับรายงานความเห็นเกี่ยวกับตัวผู้ต้องรับผิดชอบจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดใหม่ที่แต่งตั้งโดยชอบแล้ว ซึ่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราชต่อศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

๗. เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในกรณีนี้ โดยที่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีเสนอแนวทางไว้สามประการคือ

(๑) ดำเนินการถอนอุทธรณ์คำพิพากษายื่นต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นมาใหม่ สำหรับแนวทางนี้มีประเด็นปัญหาต้องหารือเพิ่มเติมคือ ประเด็นที่หนึ่ง อายุความรับผิดทางละเมิดจะเริ่มนับนับตั้งแต่เมื่อใดและสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งเป็นข้อโต้แย้งที่จะเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดใหม่ตรวจสอบแล้วพบว่า

บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตั้งแต่แรกนั้นมีความผิดตามชุดใหม่อีก และประเด็นที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่สังกัดอื่นกระทำความผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีโดยนายกเทศมนตรี ได้ร่วมกับอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อสอบสวนเฉพาะรายนายพิสิทธิ์ วงศ์วิวัฒน์ อดีตเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีแล้ว หากแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นมาใหม่ นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจะต้องร่วมดำเนินการกับอธิบดีกรมที่ดินหรือไม่

(๒) ดำเนินการตามที่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นมาใหม่ควบคู่กับการดำเนินคดีดังกล่าว และการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีร่วมกับอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้แต่งตั้งหรือไม่

(๓) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ความเสียหายที่เกิดจากการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะไม่เหมาะสมและมีราคาแพงเกินกว่าปกตินั้น นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี (ในขณะนั้น) เป็นผู้ร่วมกระทำละเมิด ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น หลังจากได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยสั่งการและส่งให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้แจ้งให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี (ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่และไม่ได้มีส่วนในการกระทำละเมิด) จึงได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ และที่ ๒๒๒/๒๕๔๖ เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่นำเงินมาชำระ จึงได้มีการออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินอีกสองครั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็ไม่ได้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจึงได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๖๘๐/๒๕๔๖ ถึง ๖๙๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด พร้อมทั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๒๕๔๙ - ๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงกรรมการผู้จัดการธนาคารซีทีบีแบงก์ หนังสือ ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๓๓๕๕ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต และหนังสือ ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๓๓๙๗

ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ขอรทาบบัญชีเงินฝากและกรรมสิทธิ์ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ พร้อมทั้งขอให้อายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้เพื่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีว่าประสงค์จะหาซื้อในประเด็นเดียวคือเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป หลังจากที่ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า มาตรา ๗๐ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้การปฏิบัติตามคำบังคับของคำพิพากษาไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้การบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น เมื่อคดีนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจึงยังไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยยังคงถือว่าคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีผลใช้บังคับอยู่ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว ย่อมทำให้สามารถยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทน เพราะการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งได้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีจีที ๕๔๘/๒๕๔๔^๒ โดยระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการบังคับได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

^๑ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้การบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ข้าราชการขอลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต (เกษียณก่อนกำหนด) และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๗๐๔ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

เรื่องเสรีจที่ ๑๒๗/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความรับผิดตามคำพิพากษา กรณีละเมิดที่เกิดจากการก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินของ
เอกชน

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๗๑๐๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ทารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ นายชลอ รัชทอง กับพวกรวม ๓ คน เป็นโจทก์ฟ้องจังหวัดนครปฐมกับพวกรวม ๒ คน เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๑๓๓/๒๕๔๑ กรณีละเมิดสร้างถนนสาย นฐ ๓๑๔๙ บ้านหนองเสา-บ้านคลองฉาง อำเภอสสามพราน จังหวัดนครปฐม รุก้าที่ดินโจทก์ ต่อมาหลังปฏิรูประบบราชการ ถนนสาย นฐ ๓๑๔๙ ได้โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ และเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖ กรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ฉบับลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ในข้อ ๓ ได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นคู่ความในคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ”

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ศาลจังหวัดนครปฐมได้มีคำพิพากษาคดีแพ่ง หมายเลขแดงที่ ๗๐๘/๒๕๔๗ พิพากษาให้จังหวัดนครปฐม จำเลยในคดีดังกล่าวทำการรื้อถอนถนนส่วนที่รูก้าที่ดินของโจทก์พร้อมปรับสภาพที่ดินให้คืนดังเดิมส่งมอบคืนให้โจทก์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล และคดียังไม่ถึงที่สุด กรมทางหลวงชนบทจึงขอหารือว่า เมื่อกรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจแล้ว หากจำเลย (จังหวัดนครปฐม) แพ้คดี ค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้กับโจทก์หรือการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดนครปฐม หรือกรมทางหลวงชนบท หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท และได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนจังหวัดนครปฐมแล้ว เห็นว่า เมื่อศาลจังหวัดนครปฐมได้มีคำพิพากษาให้จังหวัดนครปฐมในฐานะจำเลย ในคดีทำการรื้อถอนถนนส่วนที่รุกล้ำที่ดินของโจทก์พร้อมปรับสภาพที่ดินให้คืนดังเดิมส่งมอบคืนให้โจทก์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น และคดียังไม่ถึงที่สุด จังหวัดนครปฐมจึงต้องผูกพันอยู่ในคดีต่อไปตามมาตรา ๑๔๕^๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การปฏิบัติตามคำพิพากษาและค่าเสียหายที่จำเลยจะต้องดำเนินการให้กับโจทก์เมื่อคดีถึงที่สุดย่อมจะต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของจำเลย (จังหวัดนครปฐม) ในฐานะเป็นคู่ความ แต่โดยเหตุที่การดำเนินการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยนั้นสืบเนื่องจากการดำเนินการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครปฐม กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งต่อมาได้มีการโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน และงบประมาณ ไปเป็นของกรมทางหลวงชนบท ตามมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ดังนั้น จังหวัดนครปฐมจึงขอขบที่จะแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวทราบ โดยจังหวัดนครปฐมจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหางบประมาณให้ หรือจะให้กรมทางหลวงชนบทดำเนินการจัดหางบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ หรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดหางบประมาณเอง ย่อมสุดแต่ความตกลงระหว่างกัน ทั้งนี้ ตามนัยแห่งประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการ

^๑ มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือดลเสีย ถ้าหากมี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๔ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงมหาดไทย เฉพาะที่เกี่ยวกับส่วนราชการดังต่อไปนี้ มาเป็นของกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม

(๑) กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท เฉพาะ

(ก) ราชการส่วนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘
ข้อ ๓^๓ และข้อ ๔^๔

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๐

^๓ ข้อ ๓ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นคู่ความในคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ ในการนี้ หากการถ่ายโอนภารกิจหรือกิจการนั้นเป็นเหตุให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยุบเลิกไป ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเข้ารับมรดกความแทน

ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคดีที่เกี่ยวกับการละเลยไม่ทำคำสั่งทางปกครองตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนเข้าเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีดังกล่าว

^๔ ข้อ ๔ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ เมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนทราบโดยเร็ว

เรื่องเสรีจที่ ๑๒๗/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความรับผิดตามคำพิพากษา กรณีละเมิดที่เกิดจากการก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินของ
เอกชน

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๗๑๐๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ทารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ นายชลอ รัชทอง กับพวกรวม ๓ คน เป็นโจทก์ฟ้องจังหวัดนครปฐมกับพวกรวม ๒ คน เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๑๓๓/๒๕๔๑ กรณีละเมิดสร้างถนนสาย นฐ ๓๑๔๙ บ้านหนองเสา-บ้านคลองฉาง อำเภอสสามพราน จังหวัดนครปฐม รุก้าที่ดินโจทก์ ต่อมาหลังปฏิรูประบบราชการ ถนนสาย นฐ ๓๑๔๙ ได้โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ และเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๖ กรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ฉบับลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ในข้อ ๓ ได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นคู่ความในคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ”

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ศาลจังหวัดนครปฐมได้มีคำพิพากษาคดีแพ่ง หมายเลขแดงที่ ๗๐๘/๒๕๔๗ พิพากษาให้จังหวัดนครปฐม จำเลยในคดีดังกล่าวทำการรื้อถอนถนนส่วนที่รูก้าที่ดินของโจทก์พร้อมปรับสภาพที่ดินให้คืนดังเดิมส่งมอบคืนให้โจทก์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล และคดียังไม่ถึงที่สุด กรมทางหลวงชนบทจึงขอหารือว่า เมื่อกรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจแล้ว หากจำเลย (จังหวัดนครปฐม) แพ้คดี ค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้กับโจทก์หรือการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดนครปฐม หรือกรมทางหลวงชนบท หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท และได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนจังหวัดนครปฐมแล้ว เห็นว่า เมื่อศาลจังหวัดนครปฐมได้มีคำพิพากษาให้จังหวัดนครปฐมในฐานะจำเลย ในคดีทำการรื้อถอนถนนส่วนที่รุกล้ำที่ดินของโจทก์พร้อมปรับสภาพที่ดินให้คืนดังเดิมส่งมอบคืนให้โจทก์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น และคดียังไม่ถึงที่สุด จังหวัดนครปฐมจึงต้องผูกพันอยู่ในคดีต่อไปตามมาตรา ๑๔๕^๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การปฏิบัติตามคำพิพากษาและค่าเสียหายที่จำเลยจะต้องดำเนินการให้กับโจทก์เมื่อคดีถึงที่สุดย่อมจะต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของจำเลย (จังหวัดนครปฐม) ในฐานะเป็นคู่ความ แต่โดยเหตุที่การดำเนินการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยนั้นสืบเนื่องจากการดำเนินการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครปฐม กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งต่อมาได้มีการโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน และงบประมาณ ไปเป็นของกรมทางหลวงชนบท ตามมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ดังนั้น จังหวัดนครปฐมจึงขอขอกับที่จะแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวทราบ โดยจังหวัดนครปฐมจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหางบประมาณให้ หรือจะให้กรมทางหลวงชนบทดำเนินการจัดหางบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ หรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดหางบประมาณเอง ย่อมสุดแต่ความตกลงระหว่างกัน ทั้งนี้ ตามนัยแห่งประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการ

^๑ มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่คำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือดลเสีย ถ้าหากมี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๔ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงมหาดไทย เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการดังต่อไปนี้ มาเป็นของกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม

(๑) กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท เฉพาะ

(ก) ราชการส่วนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘
ข้อ ๓^๓ และข้อ ๔^๔

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๐

^๓ ข้อ ๓ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นคู่ความในคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ ในการนี้ หากการถ่ายโอนภารกิจหรือกิจการนั้นเป็นเหตุให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยุบเลิกไป ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเข้ารับมรดกความแทน

ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตกเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและคดีที่เกี่ยวกับการละเลยไม่ทำคำสั่งทางปกครองตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่ายโอน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนเข้าเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีดังกล่าว

^๔ ข้อ ๔ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ เมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนทราบโดยเร็ว

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๕๖๙๓ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมป่าไม้ได้รับการประสานจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ขอใช้พื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปากคลองบางพระป่าเกาะเจ้า และป่าเกาะลอย ในท้องที่ตำบลวังกระแจะ อำเภอเมืองตราด จังหวัดตราด เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา ซึ่งมีสภาพเป็นป่าชายเลน เพื่อก่อสร้างศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งทะเล ตามหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๕/๓๐๗๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ขอเข้าดำเนินการตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ “ไม้กลายเป็นหิน” วนอุทยานเขาพระบาท อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อการพัฒนาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่สลิดและป่าโป่งแดง ที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ประกาศจัดตั้งเป็นวนอุทยาน และได้มีการขุดพบซากฟอสซิล (Fossil) ไม้กลายเป็นหินที่มีความสมบูรณ์มาก มีอายุประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ปี เพื่อการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ประชาชนได้เข้าชมเพื่อการศึกษาหาความรู้ จึงขอให้กรมป่าไม้พิจารณาสั่งการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมป่าไม้ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกรณีดังกล่าวเป็นการภายในแล้ว แต่ยังไม่ได้อาศัยมติที่ชัดเจนโดยมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาใช้มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในส่วนของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” จะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีประกาศแต่งตั้งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และสังกัดกรมป่าไม้เท่านั้น อธิบดีกรมป่าไม้จึงจะมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้ หากมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้แล้ว อธิบดีกรมป่าไม้ก็ไม่อาจจะสั่งตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น น่าจะมีได้กำหนดเป็นการเฉพาะว่าจะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมป่าไม้เท่านั้น โดยเห็นว่าน่าจะหมายความว่ารวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงาน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น

เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในปัญหาข้อกฎหมาย ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมป่าไม้จึงขอหารือ ดังนี้

๑. การที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาตินั้น คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หมายถึงเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมป่าไม้เท่านั้น หรือหมายความว่ารวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยราชการอื่นซึ่งได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ด้วยหรือไม่ อย่างไร

๒. อธิบดีกรมป่าไม้สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สั่งการเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

๓. ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้สามารถพิจารณามอบอำนาจให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้หรือไม่ และจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) แล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สามารถแต่งตั้งได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ หรือสามารถแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นได้ด้วย เห็นว่า นิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔^๑

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้บัญญัติให้หมายความว่า “ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างโดยมิได้ระบุไว้เป็นการเฉพาะว่าจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการใด แม้โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งย่อมพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย แต่เมื่อไม่มีข้อจำกัดไว้จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีที่จะสามารถแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วในเรื่องเสรีที่ ๒๗/๕/๒๕๓๘^๒ และเรื่องเสรีที่ ๓๓๓/๒๕๔๗^๓ ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีทั้งเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงต้องถือว่าผู้ได้รับแต่งตั้งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^๕ แห่งประกาศดังกล่าวด้วย

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การออกประกาศนัตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๕๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไม้เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๕ ข้อ ๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๔.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓.๑ ข้อ ๓.๓ และข้อ ๓.๔ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

๔.๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓.๒ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร และเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นอุทยาน

ประเด็นที่สอง อธิบดีกรมป่าไม้สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สั่งการให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพียงใดเห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ และมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ย่อมเห็นได้ว่ามาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ได้กำหนดบุคคลที่อธิบดีกรมป่าไม้สามารถสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไว้ ๒ ประเภท กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ และประเภทที่สอง เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ ฉะนั้นเมื่อผู้ได้รับแต่งตั้งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ อธิบดีกรมป่าไม้จึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สั่งการให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

ประเด็นที่สาม ปรากฏข้อเท็จจริงที่ได้จากการชี้แจงของผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) ว่าในประเด็นนี้ประสงค์จะหารือว่า ภายในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้สามารถมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการอื่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการแทนอธิบดีกรมป่าไม้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า อำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็นอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายในการสั่งการให้เฉพาะบุคคลที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เท่านั้นที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ มิใช่อำนาจที่จะส่งบุคคลทั่วไปหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำหรือปฏิบัติการของบุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้การ

แห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

๔.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓.๕ มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

^๖ มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

ควบคุมดูแลและสั่งการของอธิบดีกรมป่าไม้ โดยต้องเป็นการสั่งการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นการกระทำภายในกรอบเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ

สำหรับปัญหาที่ว่าอธิบดีกรมป่าไม้สามารถมอบอำนาจที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ให้แก่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า อธิบดีกรมป่าไม้ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมิใช่ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓๘ (๗)^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เว้นแต่เป็นการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐

^๗ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

เรื่องเสรีจที่ ๒๕๑/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบบ และ
ป่าสียัด”

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๑๙๖๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบบ และป่าสียัด” สรุปความได้ว่า กรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) บริเวณรอยต่อของจังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งพบว่า น.ส. ๓ ก. ที่ออกในตำบลลาดตะเคียน อำเภอภูกบินทร์บุรี จำนวน ๑๑๙ แปลง อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบบ และป่าสียัด” จังหวัดปราจีนบุรีจึงได้แจ้งผลการตรวจสอบเพื่อให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งที่ดินบริเวณที่มีปัญหาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. “ป่าแควระบบ และป่าสียัด” เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๐(พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบบ และป่าสียัด ในท้องที่ตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า และตำบลเกาะขนุน ตำบลคูยายหมีตำบลท่าตะเกียบ ตำบลท่ากระดาน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๒. ในปี ๒๕๑๒ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ ยกเลิกกำหนดแนวเขตป่าแควระบบ และป่าสียัด ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๕๐๙) และกำหนดให้ป่าแควระบบ และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม ตำบลคูยายหมี ตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบกิ่งอำเภอสนามไชย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๓. ต่อมาในปี ๒๕๒๕ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๙๖ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ ให้เพิกถอนป่าแควระบบ และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเขาหินซ้อน อำเภอพนมสารคาม ตำบลทุ่งพระยา ตำบลคูยายหมี ตำบลลาดกระทิงตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบ อำเภอสนามไชยเขต และตำบลวังเย็น ตำบลหนองไม้แก่นกิ่งอำเภอแปลงยาว อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ยกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ บางส่วน

๔. กรมที่ดินได้เดินสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และได้ออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๑๑๙ แปลง ในท้องที่ตำบลลาดตะเคียน อำเภอภูกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งท้องที่ดังกล่าว

มิได้ระบุเป็นท้องที่ในแนวเขตป่าแควระบบ และป่าสียัด โดยตำบลลาดตะเคียนได้ตั้งเป็นตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๑

๕. กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นและการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าในอุทยานแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๒๓) โดยเห็นว่าพื้นที่ใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะจะต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ แม้ว่าตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติมิได้มีชื่อตำบลบางตำบลโดยเหตุที่มีการตกหล่นชื่อตำบลนั้นไปก็ต้องถือว่าพื้นที่ของตำบลที่ตกหล่นไปนั้นไม่ได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นด้วย ทั้งนี้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า “พระราชกฤษฎีกาสงวนป่าคุ้มครองระบุตำบลคลองกระบือ แต่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมถึงตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตกด้วย ต้องบังคับตามข้อความในพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น จะเลยตลอดถึงตำบลอื่นตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยไม่ได้” แต่โดยที่เรื่องทำนองเดียวกันนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐ วินิจฉัยว่า “พื้นที่ที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่า แม้พระราชกฤษฎีกาจะมีได้ระบุถึง ก็ถือว่าอยู่ในเขตป่าตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย” ซึ่งผลตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจึงแตกต่างไปจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า น.ส. ๓ ก. จำนวน ๑๑๙ แปลง แม้จะอยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งยกเลิกความในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๕๐๙)ฯ แล้ว กำหนดให้ป่าแควระบบ และป่าสียัด ในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม ตำบลคูยาย หมู่ตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบ กิ่งอำเภอสนามไชย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็นอำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่กฎกระทรวงทั้งสามฉบับดังกล่าวมิได้มีการระบุตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรีจังหวัดปราจีนบุรี ไว้ในกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบบ และป่าสียัด”

นอกจากนี้ ตำบลลาดตะเคียนเป็นท้องที่ที่ได้มีการประกาศตั้งเป็นตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ ก็ยังมิได้มีการระบุให้ท้องที่ตำบลลาดตะเคียนเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย ดังนั้น แม้ท้องที่ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี จะอยู่ในแนวเขตแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

แต่ก็ไม่มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และแม้ว่าจังหวัดจะเชิงเตราและจังหวัดปราจีนบุรีจะได้ตกลงกำหนดแนวเขตการปกครองกันใหม่ให้พื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัย เขตจังหวัดจะเชิงเตรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบบ และป่าสียัด” ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ เปลี่ยนเป็นอยู่ในท้องที่ในตำบลหนองโพรง อำเภอศรีมหาโพธิ์ และตำบลเขาไม้แก้ว ตำบลวังท่าช้าง ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นผลให้พื้นที่ตำบลลาดตะเคียนคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ถึงแม้จะมีได้ระบุชื่อท้องที่ในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ตามบันทึก เรื่อง หรือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น โดยในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะไม่รวมถึงตำบลลาดตะเคียนซึ่งมิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อน จนกว่าจะได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงเพิ่มเติมชื่อท้องที่ที่ตกหล่นให้เป็นการถูกต้องเสียก่อน

กรมที่ดินจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งในขณะนั้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อขอทราบความเห็นและผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

๖. กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๒.๓/๙๘๖๘๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งความเห็นในประเด็นที่กรมที่ดินสอบถามว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตการปกครองระหว่างจังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดจะเชิงเตราหลายครั้ง และได้มีการแก้ไขแนวเขตจากแผนที่ทหารในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้านที่ติดกับจังหวัดจะเชิงเตราบางส่วน ทำให้พื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัย เขต จังหวัดจะเชิงเตรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบบ และป่าสียัด” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ เปลี่ยนเป็นอยู่ในท้องที่ตำบลหนองโพรง อำเภอศรีมหาโพธิ์ และตำบลเขาไม้แก้ว ตำบลวังท่าช้าง ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ดังนั้น พื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดจะเชิงเตรา ซึ่งเปลี่ยนเป็นอยู่ในจังหวัดปราจีนบุรีในภายหลังนั้น จึงยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบบ และป่าสียัด จังหวัดจะเชิงเตรา แม้จะมีได้ระบุชื่อท้องที่ในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เรื่อง หรือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๓๔)

๗. กรมที่ดินจึงขอหารือดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้มีความเห็นว่า พื้นที่ใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาตามพระราช

กฎภูมิกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากจะต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ แม้ว่าตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ซึ่งสอดคล้องตามคำพิพากษากฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ นั้น จะสามารถนำมาใช้ในกรณีที่มิกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้หรือไม่ และในกรณีที่คำพิพากษากฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐ วินิจฉัยแตกต่างไปจากคำพิพากษากฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ ควรยึดถือความเห็นและดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

ประเด็นที่สอง การที่ท้องที่ตำบลลาดตะเคียน อำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราชญ์บุรี ซึ่งตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งมีได้เป็นท้องที่ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าแควระบบและป่าสียัดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองโดยพื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ ไปอยู่ในท้องที่ตำบลหนองโพง อำเภอศรีมหาโพธิ์และตำบลเขาไม้แก้ว ตำบลวังท่าช้าง ตำบลลาดตะเคียน อำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราชญ์บุรีจะมีผลทำให้ตำบลลาดตะเคียนทั้งตำบล (ส่วนของตำบลเดิมที่ไม่เคยระบุท้องที่ไว้ในกฎกระทรวงและส่วนที่แยกมาจากท้องที่ที่ถูกระบุให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ) เป็นป่าสงวนแห่งชาติไปทั้งหมดหรือไม่ หรือเป็นป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะพื้นที่ตำบลลาดตะเคียน (ใหม่) ในส่วนที่แยกมาจากตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา เท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่กรมที่ดินหาหรือมานี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือพื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธิอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เห็นว่า พื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเดินสำรวจในปี ๒๕๑๗ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบบ และป่าสียัด เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมีสาระสำคัญตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้ “กำหนดให้ป่าแควระบบ และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม ตำบลคูยาดหมี ตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบกิ่งอำเภอสนามชัย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทราภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ” แต่การจะพิจารณาว่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้นมีอาณาเขตกว้างยาวแค่ไหนเพียงใด

ต้องดูจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามนัยของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐^๑ ที่ ๓๐๒๒/๒๕๓๖^๒ และที่ ๕๒๒๓/๒๕๔๘^๓ การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังเป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หากทำให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวที่ได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยครบถ้วนมาแต่ต้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๓๔^๔ สรุปความได้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังก็ตามแต่การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การปกครองท้องที่และเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะอีกเรื่องหนึ่งต่างหากอันไม่เกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเขตปกครองท้องที่ในบริเวณเขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นเรื่องของการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น ไม่ทำให้เขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงไปตามเขตการปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใด

^๑ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐

มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าไผ่ ในท้องที่ตำบลกระปี่น้อย อำเภอเมืองกระปี่จังหวัดกระบี่ ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า “ให้ป่าไผ่ในท้องที่ตำบลกระปี่น้อย อำเภอเมืองกระปี่จังหวัดกระบี่ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นป่าคุ้มครอง” ดังนี้ การที่จะวินิจฉัยว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วย แม้ได้ความว่าที่พิพาทอยู่ในท้องที่ตำบลกระปี่ใหญ่มีใช้ตำบลกระปี่น้อยก็ตามแต่เมื่อปรากฏว่าอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ก็ต้องถือว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๒๒/๒๕๓๖

แม้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าพนมดงรัก ในท้องที่ตำบลโนนสูงตำบลบักดอง อำเภอขุนหาญ และตำบลละลาย ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดให้บริเวณที่ดินป่าพนมดงรักเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉพาะในท้องที่ตำบลโนนสูง ตำบลบักดอง อำเภอขุนหาญ และตำบลละลาย ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมีได้ระบุตำบลสูง อำเภอกันทรลักษ์จังหวัดศรีสะเกษไว้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าบริเวณที่เกิดเหตุอยู่ในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ต้องถือว่าที่เกิดเหตุอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๒๓/๒๕๔๘

กฎกระทรวงกำหนดให้ป่าดงมูลภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงมูลหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๔ บันทึก เรื่อง หรือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงและ/หรือตกหล่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยถึงสถานะของป่าสงวนแห่งชาติในประเด็นที่หนึ่ง
เช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๐

เรื่องเสรีจที่ ๒๕๓/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่นางสุทิน บุพโก

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๙๔๑๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่นางสุทิน บุพโก พ.ศ. เนื่องจากศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาให้เทศบาลนครหาดใหญ่ โอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา คืนให้แก่นางสุทิน บุพโก ซึ่งได้จดทะเบียนอุทิตเป็นถนนสาธารณประโยชน์ให้แก่เทศบาลนครหาดใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ในขณะนั้นได้มีโครงการก่อสร้างถนน (ถนนราษฎร์อุทิศ) ซึ่งแนวถนนที่กำหนดไว้ในครั้งแรกนั้นตัดผ่านที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๙๒๕ เลขที่ดิน ๓ ตำบลคอหงษ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา บางส่วนเนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๖๕ ๑/๑๐ ตารางวา ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของนางสุทิน บุพโก นางสุทินฯ เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจึงได้อุทิตที่ดินให้ตามที่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ร้องขอ และได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้แก่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ ต่อมาเทศบาลเมืองหาดใหญ่ได้ทำการสำรวจจริงวัดและกำหนดแนวถนน (ถนนราษฎร์อุทิศ) ที่จะสร้างใหม่ตามหลักวิชาการรังวัดตามคำแนะนำของสำนักผังเมือง ปรากฏว่าแนวถนนที่จะสร้างได้เปลี่ยนไปจากแนวเดิมโดยไม่ตัดผ่านที่ดินแปลงที่มีการอุทิตให้ แต่ตัดผ่านที่ดินแปลงอื่นอีก ๒ แปลง ซึ่งมีนางสุทินฯ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เช่นกัน เทศบาลเมืองหาดใหญ่จึงขอให้นางสุทินฯ อุทิตที่ดินในส่วนนี้เพื่อก่อสร้างถนนราษฎร์อุทิศในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยได้รับปากด้วยวาจาว่าจะคืนที่ดินแปลงแรกให้นางสุทินฯ อุทิตที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว นางสุทินฯ จึงได้ยินยอมอุทิตที่ดินรวม ๒ แปลง ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ และนางสุทินฯ ได้ทวงถามให้เทศบาลเมืองหาดใหญ่ดำเนินการคืนที่ดินแปลงแรก แต่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ก็มิได้ดำเนินการใดๆ

ต่อมานางสุทินฯ ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสงขลาขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับสั่งให้เทศบาลนครหาดใหญ่คืนที่ดินที่อุทิตให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสงขลาได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง โดยการเจรจาขอให้เอกชนเจ้าของที่ดินอุทิตที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งการตกลงจะคืนที่ดินที่เจ้าของที่ดินอุทิตที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง แต่ต่อมาเทศบาลไม่มีความจำเป็นต้องสร้างถนนหรือทางหลวงในที่ดินนั้นแล้ว ให้กับเจ้าของที่ดินเดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะกระทำได้

โดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๖๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล ตามที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คือ ให้มีทางบกในเขตเทศบาลสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น หากเทศบาลละเว้นหรือไม่ดำเนินการเพื่อให้การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือทางหลวงดังกล่าวนั้นเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ต้องถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษาให้นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง ที่ถูกฟ้องคดีจัดทำหนังสือนำเสนอเรื่องพร้อมร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (เพื่อโอนที่ดินแปลงแรกที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ให้เป็นสาธารณประโยชน์ประเภทถนนสาธารณประโยชน์เมื่อปี ๒๕๑๘ คืนให้กับผู้ฟ้องคดี) เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับหนังสือจากกระทรวงมหาดไทยที่นำเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่นางสุทิน บุพโก พ.ศ. เพื่อให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อนางสุทินฯ ได้อุทธรณ์ที่ดินให้แก่เทศบาลเมืองหาดใหญ่เพื่อทำการก่อสร้างเป็นถนนสาธารณประโยชน์ ที่ดินแปลงที่อุทธรณ์ให้ดังกล่าวยอมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ที่นางสุทินฯ แสดงเจตนาอุทธรณ์ให้ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าจะยังไม่มี การก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ก็ตาม ดังนั้น เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การจะโอนที่ดินคืนให้กับนางสุทินฯ จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การที่นางสุทินฯ ได้จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินอุทธรณ์ให้แก่เทศบาลเมืองหาดใหญ่เพื่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยกที่ดินให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ตามที่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ร้องขอ แต่เมื่อไม่มีการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ตามที่มิเจตนาอุทธรณ์ให้ กรณีจึงถือได้ว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินอุทธรณ์ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นการทำนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัย และแนวนอนที่จะทำการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์เป็นแนวนอนที่มีอยู่แล้วในขณะที่ทำการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดิน การที่ไม่อาจทำการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์บนที่ดินที่อุทธรณ์ให้มิได้เกิดจากการเปลี่ยนแนวนอนแต่อย่างใด แต่เป็นผลจากการรังวัดตามหลักวิชาการรังวัดจึงเห็นว่าการที่ไม่อาจทำการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ได้หรือไม่ มีอยู่แล้วในขณะที่ทำการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดิน และยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินอุทธรณ์ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ดังกล่าว เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัยยอมตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งการทำนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัยยอม

ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประเภทหนึ่ง การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินจึงเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถทำการเพิกถอนการจดทะเบียน ไม่จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินคืนให้แต่อย่างใด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการโอนที่ดินคืนให้แก่นางสุทิน บุพโก จะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่แล้ว เห็นว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า ศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ พิพากษาให้นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องคดีจัดทำหนังสือนำส่งพร้อมร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (นางสุทิน บุพโก) เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ดังนั้น การโอนที่ดินคืนให้แก่นางสุทิน บุพโก จึงควรตราเป็นพระราชบัญญัติตามคำพิพากษาศาลปกครองต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดเขตประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
และการกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมาย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๙.๒/๒๐๗๙๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีนโยบายที่จะผนวกพื้นที่ป่าถาวรป่าเขาพระฤาษี - บ่อแร่ (หมายเลข ๖๗) เนื้อที่ประมาณ ๗๕,๐๐๐ ไร่ ในท้องที่ตำบลไล่โว่ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เข้าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร แต่บริเวณพื้นที่ที่จะผนวกเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดังกล่าว ยังมีประทานบัตรเหมืองแร่พลวง ซึ่งยังไม่สิ้นอายุจำนวน ๑ แปลง ได้แก่ ประทานบัตรเลขที่ ๒๔๖๗๓/๑๔๐๐๓ เนื้อที่ ๒๔๗ ไร่ ๒ งาน ๗๑ ตารางวา ของบริษัท โมนิโก้ จำกัด โดยประทานบัตรแปลงดังกล่าวจะสิ้นอายุในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งปัจจุบันบริษัท โมนิโก้ จำกัด ได้ดำเนินการยื่นขออนุญาตต่อกรมป่าไม้ เพื่อขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ และกรมป่าไม้ได้ส่งเรื่องให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาอยู่ในขณะนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยกองนิติการ มีความเห็นว่า ประทานบัตรแปลงดังกล่าวมีเนื้อที่ไม่เกิน ๓๐๐ ไร่ จึงไม่สมควรที่จะกันออกจากการกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแต่อาจใช้หลักนิติศาสตร์ในการบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง โดยกำหนดที่ดินแปลงประทานบัตรดังกล่าวเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และให้มีผลบังคับเมื่อวันถัดจากวันที่ประทานบัตรสิ้นสุดอายุแล้วก็สามารถกระทำได้ จึงขอหารือว่าข้อคิดเห็นดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้ หรือไม่ และอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะสามารถนำมากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้หรือไม่ และประเด็นที่สอง การกำหนดที่ดินแปลงที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยการออกกฎหมายลำดับรองและให้มีผลบังคับในวันถัดจากวันที่ประทานบัตรสิ้นสุดอายุแล้วจะสามารถกระทำได้ หรือไม่ และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะสามารถนำมากำหนดเป็น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้หรือไม่ เห็นว่า การกำหนดที่ดินบริเวณใดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ เมื่อที่ดินบริเวณนั้นสมควรกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตาม ประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะ ถือเป็นพื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวล กฎหมายที่ดินหรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมาย ที่ดินมีได้ทั้งสองกรณี กล่าวคือ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่ง กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น^๒ สำหรับการได้มา ซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒^๓ มาตรา ๔^๔ และ มาตรา ๙^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๑๓๖๗^๖ และมาตรา ๑๓๖๘^๗ แห่ง

^๑ มาตรา ๓๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัย ของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มี แผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่ง โฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^๓ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๔ มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

^๕ มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้า มิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^๖ มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนเท่านั้นว่าบุคคลนั้นได้ ซึ่งสิทธิครอบครอง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เห็นว่า บุคคลย่อมได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ต่อเมื่อได้ยึดถือที่ดินนั้นโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อการครอบครองที่ดินตามประธานบัตรเหมืองแร่เป็นการครอบครองตามสิทธิที่เกิดจากประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่มิได้ครอบครองโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตน การครอบครองที่ดินดังกล่าวของผู้ได้รับประธานบัตรจึงเป็นแต่เพียงการครอบครองเพื่อวัตถุประสงค์ตามประธานบัตรที่ได้รับเท่านั้นโดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองเหนือที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด พื้นที่บริเวณที่ได้รับประธานบัตรดังกล่าวจึงย่อมมิใช่พื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วยเหตุนี้ พื้นที่บริเวณที่ได้รับประธานบัตรจึงสามารถกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

ประเด็นที่สอง การกำหนดที่ดินแปลงที่ได้รับประธานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยการออกกฎหมายลำดับรองและให้มีผลบังคับในวันถัดจากวันที่ประธานบัตรสิ้นสุดอายุแล้วจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เห็นว่า วันใช้บังคับของกฎหมายนั้น ถ้ามิได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าให้ใช้บังคับเมื่อใดต้องถือว่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับได้ทันที แต่ถ้ระบุวันใช้บังคับไว้ในกฎหมาย กำหนดวันเริ่มใช้บังคับย่อมเป็นไปตามที่ระบุ นั้น^๗ ดังนี้ หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษที่จะกำหนดวันที่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับเป็นวันอื่นที่มีใช้วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ย่อมสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ความเหมาะสม และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๐

^๗ มาตรา ๑๓๖๘ บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้

^๘ บันทึก เรื่อง วันใช้บังคับกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับมาก ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๕๒๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่อง เสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๒๗)

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๙/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำพื้นที่เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ
มาจัดทำเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต”

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๖๒๓๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรุงเทพมหานครได้เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถาน ภายใต้โครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถาน “ป้อมมหากาฬ” ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และสามารถจัดซื้อที่ดินได้เพียง ๑๐ แปลง ต่อมากระทรวงการคลังได้มอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครอีกจำนวน ๑ แปลง ทำให้เหลือที่ดินที่เจ้าของไม่ตกลงขายให้ ๑๐ แปลง หลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกมาบังคับใช้แล้ว ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ในการเวนคืนดังกล่าวจึงไม่มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยได้มีการกำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินงวดแรกจำนวนร้อยละ ๗๕ ของราคาค่าทดแทนทั้งหมดในวันทำสัญญา ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ จะจ่ายเมื่อทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายสัมภาระออกไปจากเขตเวนคืนแล้ว โดยตกลงจะทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเงินงวดแรก ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับเงินงวดแรกจำนวนร้อยละ ๗๕ ไปแล้ว ส่วนโรงเรียนที่ยังไม่ได้มีการรื้อถอนออกไป กรุงเทพมหานครได้นำเงินส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๕ ไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน สาขาราชดำเนิน สรุปจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจากกรุงเทพมหานคร จนถึงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในโรงเรียนให้กรุงเทพมหานครและรับเงินงวดที่สอง (ร้อยละ ๒๕) แล้ว จำนวน ๒๑ หลัง
๒. ผู้ที่โอนกรรมสิทธิ์โรงเรียนให้กรุงเทพมหานครแต่ยังไม่ได้รับเงิน จำนวน ๘ หลัง

๓. ผู้เช่าโรงเรือนที่แจ้งความประสงค์ขอรับเงิน ๘ ครอบครัว จำนวน ๓ หลัง

กรณีการเวนคืนดังกล่าวเกิดปัญหาในการรื้อถอน เนื่องจากในชุมชนป้อมมหากาฬมีทั้งผู้ที่เป็นเจ้าของเดิมและผู้เช่า ทำให้ได้รับการต่อต้านจากผู้อาศัยอยู่ในชุมชน กรุงเทพมหานครได้พยายามหาทางออกโดยการประยุกต์ศาสตร์ในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวในแนวทางที่ต้องการให้คงสภาพประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้ควบคู่กับการเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” จึงได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยศิลปากรทำการศึกษาวิจัย และจัดทำแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณในบริเวณป้อมมหากาฬขึ้น โดยจะคงพื้นที่เปิดโล่งสีเขียวไว้ร้อยละ ๖๓ ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่เหลือร้อยละ ๓๗ จะดำเนินการในรูปแบบการอนุรักษ์วิถีชีวิตชุมชนพื้นที่ประวัติศาสตร์ โดยให้สิทธิผู้ที่อยู่อาศัยเข้าอยู่อาศัยตามเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครกำหนดแต่โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๖ บัญญัติให้การออกพระราชกฤษฎีกา ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หากกำหนดไว้ว่าจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการใด ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดจะนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ไม่ได้ และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นกับบัญญัติไว้สอดคล้องกับมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ว่ากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกรุงเทพมหานครคำนึงถึงการต้องปฏิบัติตามกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาละเอียดอ่อนและยังไม่มีเคยมีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนว่า การนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิผู้อยู่อาศัยในชุมชนจะขัดกับกฎหมายใดหรือไม่

กรุงเทพมหานคร จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในการดำเนินการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามรูปแบบที่กรุงเทพมหานครกำหนด โดยจะดำเนินการตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณ จะขัดแย้งกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า หลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ คือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น พร้อมกับต้องระบุวัตถุประสงค์

แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยการเวนคืนของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่มีความจำเป็น นอกจากนั้นการเวนคืนสังหาริมทรัพย์ รัฐจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตามความในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๒ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙^๔ ตามลำดับ

กรณีตามปัญหาที่กรุงเทพมหานครหรือมานั้น เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่กรุงเทพมหานครได้ที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจากการตกลงซื้อขายโดยอาศัยอำนาจบังคับของกฎหมายและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๑ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๒ บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แม้จะมีได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในท้องที่ดังกล่าว แต่ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแห่งชาติ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน กรุงเทพมหานครจึงมีพันธะในอันที่จะต้องนำที่ดินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และจะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้มิได้ ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ ในแนวทางที่ต้องการให้คงสภาพของประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้ควบคู่กับการเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งที่มีชีวิต” นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิอยู่อาศัยแต่อย่างใด กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งที่มีชีวิต” ได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐

เรื่องเสรีที่ ๕๖๙/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และ
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับป่าชายเลนของกรม
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๖/๓๒๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๖๐ บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะสำนักวิชาการป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานป่าชายเลน และสถานีวิจัยป่าชายเลน จังหวัดระนอง ของกลุ่มพัฒนาป่าชายเลนและป่าพรุ ในส่วนวิจัยเศรษฐกิจและพัฒนากิจการป่าไม้ และสำนักงานป่าไม้เขต เฉพาะฝ่ายจัดการป่าชายเลนฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานจัดการป่าชายเลน สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดูแลอย่างทอง มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้วพื้นที่ป่าชายเลนส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และอยู่ในเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่อยู่ในความควบคุม ดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแลรักษา หรือบำรุงทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่อยู่ในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่อย่างไรก็ดีทำให้เกิดปัญหาใน

การดูแลและรักษาทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่อยู่ในเขตป่าไม้ ถึงแม้ว่ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีประกาศ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่บางตำแหน่งของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ดังกล่าวภายในเขตท้องที่รับผิดชอบก็ตาม แต่เกิดปัญหาในการปฏิบัติดังนี้

๑. กรมป่าไม้ โดยความเห็นชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ส่งคดีและงานที่เกี่ยวกับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนทั้งหมดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รับผิดชอบ โดยให้เหตุผลว่า กรมป่าไม้ไม่ได้มีอำนาจ หน้าที่ หรือภารกิจในการดูแลพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวอีกต่อไป ทั้งนี้ ตามผลของพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่า การให้สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่อยู่ในความควบคุม ดูแลของกรมป่าไม้ นอกจากนี้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๗ ยังได้กำหนดให้กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ และการอนุญาตที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากไม้ อุตสาหกรรมไม้ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับสวนป่าภาคเอกชน การใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ การทำไม้และอุตสาหกรรมไม้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

๒. ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีปัญหาทางปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้” ซึ่งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่อาจขอให้อธิบดีกรมป่าไม้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแล รักษา หรือบำรุงทรัพยากรป่าชายเลนตามอำนาจหน้าที่ได้ เนื่องจากเป็นการสั่งการข้ามหน่วยงานและเป็นอำนาจเฉพาะของอธิบดีกรมป่าไม้

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่าปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมป่าไม้) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงทรัพยากรป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและในเขตป่าไม้ตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่เพียงใด เห็นว่า พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บัญญัติให้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรับโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เฉพาะสำนักวิชาการ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานป่าชายเลน และสถานีวิจัยป่าชายเลน จังหวัดระนองของกลุ่มพัฒนาป่าชายเลนและป่าพรุในส่วนวิจัยเศรษฐกิจและพัฒนากิจการป่าไม้ สำนักงานป่าไม้เขต เฉพาะฝ่ายจัดการป่าชายเลนฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานจัดการป่าชายเลน มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐^๑ แห่งพระราช

^๑ มาตรา ๖๐ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของส่วนราชการดังต่อไปนี้ มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) กรมป่าไม้ เฉพาะ

๑. สำนักวิชาการป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานป่าชายเลน และสถานีวิจัยป่าชายเลน จังหวัดระนองของกลุ่มพัฒนาป่าชายเลนและป่าพรุ ในส่วนวิจัยเศรษฐกิจและพัฒนากิจการป่าไม้

๒. สำนักงานป่าไม้เขต เฉพาะ

๒.๑ ฝ่ายจัดการป่าชายเลน

๒.๒ ฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับงานจัดการป่าชายเลน

๓. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เฉพาะที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ และเพื่อรองรับการโอนภารกิจดังกล่าวรวมทั้งให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ บทบัญญัติมาตรา ๑๖๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันจึงบัญญัติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของส่วนราชการหรือของส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะให้ครอบคลุมการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของส่วนราชการหรือของส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนไปเป็นของส่วนราชการที่รับโอน แม้จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ และเพื่อวัตถุประสงค์ในทางบริหารที่จะให้ส่วนราชการที่รับโอนภารกิจนั้นสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น กรณีนี้เมื่อโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวกับป่าชายเลนมาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งย่อมทำให้บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ โอนมาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม การโอนอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการ

^๒ มาตรา ๘ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง ตำแหน่งและอัตรากำลังของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง ไปเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

^๓ มาตรา ๑๖๑ บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของส่วนราชการหรือของส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว แล้วแต่กรณี

ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ทางการบริหารแต่ไม่มีผลเป็นการแก้ไขอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง อธิบดีกรมป่าไม้ไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแล รักษา หรือบำรุงทรัพยากรป่าชายเลนตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า นิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้บัญญัติให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้^๕ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างโดยมิได้ระบุไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องแต่งตั้งจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการใดแม้โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งย่อมพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย แต่เมื่อไม่มีข้อจำกัดไว้ จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถจะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนั้น ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ และมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ย่อมเห็นได้ว่ามาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดบุคคลที่อธิบดีกรมป่าไม้สามารถสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ ๒ ประเภท กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ และประเภทที่สอง เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ^๖ จึงต้องถือว่าผู้ได้รับแต่งตั้งเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” มี

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

^๖ ข้อ ๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ทุกประการ อธิบดีกรมป่าไม้จึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ สั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๕๐^๗

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๐

๔.๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓.๑ ข้อ ๓.๓ และข้อ ๓.๔ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐/๐๒๙๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสรีที่ ๘๔๓/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติเป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ และได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงของป่าตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๑๐๒๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้ได้รับการประสานจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเพื่อขอหารือว่าก๊าซธรรมชาติเข้าข่ายเป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ ซึ่งกรมป่าไม้มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าแหล่งก๊าซธรรมชาติถูกขุดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพันดอนและป่าปะโค ป่าหมากหญ้า ในท้องที่อำเภอหนองแสง อำเภอหนองวัวซอ จังหวัดอุดรธานี ก๊าซธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าอันถือว่าเป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนั้น การเก็บหาของป่าจึงต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยไม่ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงของป่าตามที่กำหนดในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ภายหลังพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ว่าในท้องที่ใดในราชอาณาจักร โดยมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ผู้รับสัมปทานจึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และได้รับยกเว้นการเสียค่าภาคหลวงของป่า

กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างส่วนราชการจึงหารือในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น การเก็บหาของป่าที่มิใช่ของป่าหวงห้ามในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ประสงค์จะเก็บหาของป่าประเภทนี้ต้องขอ

อนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๙ และต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช่หรือไม่

๒. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ก๊าซธรรมชาติเป็นปิโตรเลียม มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่น ต้องได้รับสัมปทาน และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ (๒) ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ฉะนั้น เมื่อค่าภาคหลวงของป่ามิได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงเรียกเก็บเงินค่าภาคหลวงของป่าไม่ได้ ใช่หรือไม่

๓. เมื่อก๊าซธรรมชาติถือเป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งการเก็บหาของป่าต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดว่า ให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรและเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ (๒) ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จึงเห็นว่าเป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการเพราะเหตุว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีข้อความที่ขัดกัน และหากเป็นไปในลักษณะนี้กรมป่าไม้และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็น “ของป่า” หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย คำว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า

ว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ และคำว่า “ของป่า”^๑ หมายความว่า “สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า ฯลฯ (๔) ดิน หิน กรวด ทราย แร่และน้ำมัน” เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “ของป่า” ประกอบกันแล้ว จึงเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะ หมายความว่าถึงทุกสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ดังนั้น ก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า จึงเป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ประเด็นที่สอง ผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสียค่าภาคหลวงของป่าหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ กำหนดให้การเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ และการอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าที่มีไซของป่าหวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับแล้ว ดังนั้น ผู้ประสงค์จะเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามที่กำหนดในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ รวมทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเก็บหาของป่าตามที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อ ๒ (๒)^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๓๑) ออกตามความใน

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า

(๑) ไม้พิน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ และยางไม้

(๒) หญ้า อ้อ พง ขาม ปรีอ คา กก กระจุต กล้วยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น

(๓) ซากสัตว์ ไข่ หนัง เขา นอ งา กราม ขนหาง กระดูก ขน รังนก ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง

และมูลค้างคาว

(๔) ดิน หิน กรวด ทราย แร่ และน้ำมัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๕ การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ ข้อ ๒ ค่าธรรมเนียม ให้กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่า

ฉบับละ ๒๐ บาท

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และต้องเสียค่าภาคหลวงสำหรับของป่าตามที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อ ๓ (๓)^๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

แต่กรณีผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้น โดยที่มาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ฯลฯ และมาตรา ๒๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ได้กำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน ประกอบกับมาตรา ๗๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ (๑) ถึง (๔) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และเมื่อพิจารณา

ฯลฯ	ฯลฯ
^๔ ข้อ ๓ ค่าภาคหลวง ให้กำหนด	
ฯลฯ	ฯลฯ
(๓) ค่าภาคหลวง สำหรับของป่าลูกบาศก์เมตรละ ๔ บาท สำหรับของป่า ที่ไม่อาจคำนวณเป็นลูกบาศก์เมตรหรือที่นิยมซื้อขายกันตามมาตรฐานอื่นนอกจากลูกบาศก์เมตร ให้คิดร้อยละสิบของราคาตลาดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศกำหนด	
ฯลฯ	ฯลฯ
^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้	
ฯลฯ	ฯลฯ
“ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ และสารประกอบไฮโดรคาร์บอนอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และอยู่ในสภาพอิสระ ไม่ว่าจะมึลักษณะเป็นของแข็ง ของหนืด ของเหลว หรือก๊าซ และให้หมายความรวมถึงบรรดาไฮโดรคาร์บอนหนักที่อาจนำขึ้นมาจากแหล่งโดยตรง โดยใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี แต่ไม่หมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมัน หรือหินอื่นที่สามารถนำมากลั่นเพื่อแยกเอาน้ำมันด้วยการใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี	
ฯลฯ	ฯลฯ
^๖ มาตรา ๒๓ ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่น ต้องได้รับสัมปทาน	
ฯลฯ	ฯลฯ
^๗ มาตรา ๗๑ ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่	
(๑) ภาษีเงินได้ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	
(๒) ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ	
(๓) ค่าภาคหลวง ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ และค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้	
(๔) ค่าธรรมเนียมเพื่อตอบแทนบริการตามกฎหมายอื่น	

บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า^๔ ท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบกับข้อ ๕ (๘) และ (๙)^๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมีเจตนาแยกค่าภาคหลวงตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติออกเป็นสองประเภท คือ ค่าภาคหลวงไม้และค่าภาคหลวงของป่า และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยได้กำหนดให้การประกอบกิจการปิโตรเลียมให้มีการเก็บค่าภาคหลวงและการยกเว้นการเสียภาษีไว้ในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว จึงต้องใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การที่มาตรา ๗๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มิได้บัญญัติคำว่า “ค่าภาคหลวงของป่า” ไว้ จึงเห็นได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของการให้สัมปทานปิโตรเลียมที่จะเก็บภาษีจากผู้รับสัมปทานเฉพาะแต่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ เท่านั้น ไม่รวมถึงค่าภาคหลวงของป่าแต่อย่างใด ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมจึงได้รับยกเว้นการเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ

ประเด็นที่สาม เมื่อก๊าซธรรมชาติเป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การเก็บหาของป่าจึงต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสีย

^๔ บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า

คำขอ	ฉบับละ	๑ บาท
ใบอนุญาตทำไม้ หรือเก็บหาของป่า	ฉบับละ	๒๐ บาท
ใบคู่มือคนงาน ผู้รับจ้างหรือผู้แทน		
ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต	ฉบับละ	๕ บาท
ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ	๕ บาท
การโอนใบอนุญาต	ครั้งละ	๑๐ บาท
หนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์		
หรืออยู่อาศัย	ไร่ละ	๕๐๐ บาท
ค่าภาคหลวงไม้	ลูกบาศก์เมตรละ	๔๐ บาท
ค่าภาคหลวงของป่า	ลูกบาศก์เมตรละ	๔ บาท
ในกรณีไม่อาจคำนวณเป็นลูกบาศก์เมตร	ร้อยละสิบของราคาตลาด	
ค่าบำรุงป่า สองเท่าค่าภาคหลวงไม้หรือค่าภาคหลวงของป่าที่ผู้รับอนุญาตจะต้องชำระ		
เนื่องจากการทำไม้และเก็บหาของป่าจากป่าสงวนแห่งชาติ		

^๕ ข้อ ๕ ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ให้กำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ	ฯลฯ
(๘) ค่าภาคหลวงไม้	ลูกบาศก์เมตรละ ๒๐ บาท
(๙) ค่าภาคหลวงของป่า	ลูกบาศก์เมตรละ ๔ บาท
ในกรณีไม่อาจคำนวณเป็นลูกบาศก์เมตร	ร้อยละสิบของราคาตลาด
ฯลฯ	ฯลฯ

ค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่มาตรา ๗๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดกันหรือไม่ เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติมิให้ถูกบุกรุกและถูกทำลายจนเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พินดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัยอันจะยังผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗^{๑๐} ส่วนกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียม และประชาชน ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔^{๑๑} เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่นนี้ การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ด้วย

^{๑๐} **หมายเหตุ** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวน คุ่มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวน คุ่มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พินดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

^{๑๑} **หมายเหตุ** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยประโยชน์ให้แก่รัฐผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน แต่ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนี้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลดังกล่าวพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการตรา

**พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่
ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่งและตำบล
มาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗**

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๕๑๐๑ (๒).๓/๔๖๐๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีที่ดินตกสำรวจของนายสุรพงษ์ ภูธรนะพิบูล ที่อยู่ใน แนวเขตเวนคืนของแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทยได้ดำเนินการขอซื้อแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ต่อมานายสุรพงษ์ฯ ได้นำ เรื่องฟ้องศาลปกครองระยองให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามหน้าที่เวนคืน ให้แล้วเสร็จ และคดีนี้ถึงที่สุดแล้ว โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทยทำความตกลงขอซื้อที่ดินของนายสุรพงษ์ฯ ตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๑๔๒ เลขที่ดิน ๕๙ ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๗๒ ตารางวา ให้ได้ช้อยู่ติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่ สามารถตกลงหาช้อยู่ติได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ถูกต้องตามความเป็น จริงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าวข้างต้น แล้วดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อไป

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเจรจาขอซื้อที่ดินของนาย สุรพงษ์ฯ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ การนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงต้องดำเนินการโดยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และ บัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป แต่ เนื่องจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามคำ

พิพากษาของศาลในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าจะดำเนินการอย่างไร ดังนั้น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอย่างไร เพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้วย่อมเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กล่าวคือ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การที่อสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่ระบุไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติไม่ตรงตามความเป็นจริง และเป็นกรณีที่มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแจ้งว่าตรวจสอบนั้นกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๒๔/๒๕๒๘^๒ ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ และเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วยเมื่อที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติแต่ไม่ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องถือว่าไม่ถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากการนิคม

^๑ มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

^๒ บันทึก เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ (พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลบังคับถึงที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วยหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะเข้าใช้ที่ดินแปลงนั้นก็ควรทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าวจากเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกัน ก็ควรดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยระบุชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของที่ดินแปลงที่จะเวนคืนไว้ด้วย ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ที่ อ. ๑๘๖/๒๕๕๐ ว่าที่ดินแปลงหมายเลข ๒๐๗ ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ กับที่ดินแปลงหมายเลข ๒๐๗ ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่ที่ดินแปลงเดียวกัน และมีได้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกัน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการเวนคืนตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นที่ต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำความตกลงขอซื้อที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๑๔๒ เลขที่ดิน ๕๙ ตำบลห้วยโป่งอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๗๒ ตารางวา กับผู้ฟ้องคดีให้ได้ข้อยุติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถตกลงหาข้อยุติได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าวข้างต้น และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อไป

กรณีตามปัญหาเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นที่ยุติ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๓ ประกอบกับมาตรา ๗๓ วรรคสี่^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

^๓ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผู้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

๒๕๔๒ โดยจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาดังนี้คือ ขั้นตอนแรกให้ทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าว หากไม่สามารถตกลงหาข้อยุติได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ต้องดำเนินการในขั้นตอนที่สองคือ ดำเนินการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนทำพระราชบัญญัติให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งในกรณีนี้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยระบุที่ดินแปลงที่ต้องเวนคืนไว้ในแผนที่ทำพระราชบัญญัติและระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ทำพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริงแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามกระบวนการตรากฎหมายต่อไป เพื่อให้ที่ดินที่อยู่ภายใต้บังคับการเวนคืน เป็นที่ดินแปลงเดียวกับรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้ทันภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ในคำพิพากษาดังด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๐

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

เรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง
(ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒))

การทำเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท ๑๕๐๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ ได้พิจารณาเรื่องการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบังสูงเกินสมควร และมีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามมติคณะกรรมการเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน แล้วนำเรื่องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีคำสั่งให้ส่งเรื่องนี้ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช) เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันเรื่องการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของปี ๒๕๔๖ ปี ๒๕๔๗ และปี ๒๕๔๘ ตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ (เดิม) ได้มีมติมอบหมายไว้ และให้กระทรวงมหาดไทยเชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายของเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ฯ) ได้กำหนดให้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ และที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงคมนาคมโดยการท่าเรือแห่งประเทศไทยเสนอเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) อีกครั้ง โดยให้เสนอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำพิพากษาศาลฎีกากรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นข้อมูลเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และหากผลคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประการใด ขอให้กระทรวงคมนาคมแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบโดยด่วน เพื่อจะได้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาข้อยุติต่อไป ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายโฆษิต บันเปี่ยมรัษฎ์) เป็นประธานกรรมการ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวง มหาดไทยและกระทรวงคมนาคมร่วมกันพิจารณาเรื่องอัตราค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ข้อยุติภายใน ๓๐ วัน เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้สอบถามความเห็นไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาทบทวนว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีภาระ

จะต้องจ่ายค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยเป็นประการใดก็ให้ถือเป็นข้อยุติ และให้การทำเรื่องแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามนั้น

ในการขอทบทวนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งได้อาศัยการเทียบเคียงแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) กรณีพิพาทเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งศาลฎีกาได้ให้เหตุผลว่า การดำเนินการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องเกี่ยวข้องกับระบบการขนส่งสินค้ากล่องต่อเชื่อมกับท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อสนับสนุนกิจการนำเข้าและส่งออกของประเทศ และการเติบโตของท่าเรือแหลมฉบัง จึงเป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้น สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องจึงเป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง และได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งต่อมาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๗๓/๒๕๔๘ ในคดีพิพาทที่มีลักษณะคล้ายกันได้ยืนตามเหตุผลในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

การทำเรื่องแห่งประเทศไทยเห็นว่า สัญญาระหว่างผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ กับการทำเรื่องแห่งประเทศไทย เป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะที่รัฐให้สัมปทานโดยมอบสิทธิให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการทำเรืออันเป็นกิจการสาธารณูปการของรัฐแทนรัฐ ซึ่งการทำเรื่องแห่งประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินกิจการทำเรือจะต้องผ่านการคัดสรรทั้งในด้านประสิทธิภาพ บริหารกิจการทำเรือ ตลอดจนการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนแก่การทำเรือแห่งประเทศไทย จึงจะได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าแทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ ซึ่งเมื่อได้นำคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) มาเทียบเคียงกับสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ แล้วจะเห็นว่า การประกอบกิจการทำเทียบเรือตู้สินค้าของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการทำเรือแห่งประเทศไทยโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นการให้เอกชนรับสัมปทาน โดยการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มอบสิทธิในการประกอบกิจการทำเรือให้กับเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแทนมิใช่เป็นเรื่องที่การทำเรือแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแต่อย่างใด และแม้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับผลตอบแทนจากผู้ประกอบการ แต่หากไม่มีการมอบสิทธิให้แก่ผู้ประกอบการเข้าดำเนินกิจการแล้ว ผู้ประกอบการก็ไม่สามารถดำเนินกิจการดังกล่าวได้ เจตนารมณ์ของการคัดเลือกผู้เข้ามาประกอบกิจการทำเทียบเรือย่อมคำนึงถึงสิ่งที่รัฐจะไว้วางใจ มากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนเสนอให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทย และหากการทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเองก็ย่อมเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าภาระ หรือค่าบริการต่างๆ อันเป็นรายได้ตามกฎหมายจากผู้มาใช้บริการเช่นเดียวกับการที่เอกชนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้มาใช้บริการแล้วแบ่งรายได้หรือจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับการทำเรือแห่ง

ประเทศไทย ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องการดำเนินกิจการแทนการทำเรือแห่งประเทศไทย มิใช่เป็นการนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแล้ว การทำเรือแห่งประเทศไทยย่อมได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย

ดังนั้น การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทบทวนความเห็นว่าการทำเรือแห่งประเทศไทยมีภาระจะต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินกรณีทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากผลออกมาเป็นประการใด การทำเรือแห่งประเทศไทยจะถือเป็นข้อยุติ และจะได้นำผลดังกล่าวแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคม เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนเทศบาลตำบลแหลมฉบัง และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นยืนยันตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้ให้ไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓)) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐๐/๒๕๔๗)^๑ สรุปได้ว่า สัญญาที่ทำเรือแห่งประเทศไทยทำกับผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ มีสาระสำคัญ คือ การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ตกลงให้คู่สัญญาใช้ประโยชน์จากท่าเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยคู่สัญญาต้องชำระค่าตอบแทนการได้ใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ จึงเป็นสัญญาเช่าตามมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้ข้อหารือของการทำเรือแห่งประเทศไทยในครั้งนี้จะอ้างว่า การทำเรือแห่งประเทศไทยได้มอบสิทธิในการประกอบกิจการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ให้กับเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปการแทนรัฐก็ตาม แต่เมื่อสัญญาที่ทำเรือแห่งประเทศไทยทำกับผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ เป็นสัญญาเช่า จึงไม่มีผลทำให้สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาสัมปทานตามที่การทำเรือแห่งประเทศไทยกล่าวอ้าง นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า ข้อ ๑.๙^๒ ในภาคผนวก เอ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๗๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ **"1.9 Taxes, Customs Duties and Stamp Duties**

The TLC shall be responsible for the payment of all taxes, customs duties, levies and contributions which are by law payable by the TLC in respect of this contract. The TLC shall bear the costs of all Stamp Duties incurred in connection with the execution of the Lease Contract.

After signing the contract the TLC shall register the lease contract with the competent official and bear all cost for this registration.

ของสัญญา Lease Contract for the Management and Operation of Container Terminal B1 at Laem Chabang Port ได้กำหนดให้ภาระในการชำระค่าภาษีอื่นๆ ที่ต้องจ่ายตามกฎหมายตกเป็นของผู้เช่า ซึ่งรวมถึงหน้าที่รับผิดชอบต่อภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย และสาระสำคัญในทำนองเดียวกันนี้ก็ได้กำหนดไว้ในสัญญาเช่าท่าเทียบเรือ ปี ๒ ปี ๓ และ ปี ๔ ด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่า คู่สัญญารู้อยู่แล้วว่า การเช่าท่าเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงได้กำหนดให้ผู้เช่าเป็นผู้รับภาระภาษีดังกล่าว

สำหรับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๗๓/๒๕๔๘ ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้นำมาเทียบเคียงเพื่อขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น ศาลฎีกาได้พิจารณาเรื่องการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามบทบัญญัติมาตรา ๙ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งกำหนดให้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยจะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งกำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคารและที่ดินที่ให้เช่า กรณีจึงเป็นการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยกฎหมายคนละฉบับที่มีเนื้อหาที่แตกต่างกัน และไม่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่า เมื่อการทำเรือแห่งประเทศไทยได้นำท่าเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ไปให้ผู้ประกอบการเช่า การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

The burden of payment of all other taxes, payable by law rests with the TLC and shall include liability to property tax."

^๓ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๗ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคารและที่ดินที่ให้เช่า

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๐

เรื่องเสรีที่ ๖๔๙/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
แห่งประเทศไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๕๘๗๕ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับข้อหารือจากจังหวัดปทุมธานีเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ว่าในกรณีที่สำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ ตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์นั้น สถาบันฯ จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

จังหวัดปทุมธานี เห็นว่า สถาบันฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณะจึงอยู่ในข่ายที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ มาตรา ๙ (๒) ได้บัญญัติให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง เป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับกรณีสถาบันฯ ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ ในสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ ดังนั้น ทรัพย์สินของสถาบันฯ ซึ่งรวมทั้งศูนย์รวมกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตาม มาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้เรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากทรัพย์สินทุกประเภท โดย

บัญญัติให้ทรัพย์สินบางประเภทตามที่กำหนดในมาตรา ๙^๑ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ เป็นประเด็นอันเกี่ยวกับมาตรา ๙ (๒)^๒ ซึ่งยกเว้นให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง จึงมีปัญหาคือจะต้องวินิจฉัยว่า สำนักงานใหญ่ของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลหรือไม่ และได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ ตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์อนุญาตให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใช้ประโยชน์ สำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลตามมาตรา ๙ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ และมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐบาลนั้นได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่า นับแต่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา องค์การภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิม กล่าวคือแต่เดิม ส่วนราชการเท่านั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติการกิจของรัฐโดยไม่มีค่าตอบแทน แต่ในปัจจุบันภายหลังการปฏิรูประบบราชการ นอกจากส่วนราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นๆ ยังได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการกิจของรัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการด้วย เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น การที่จะพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการของรัฐบาลหรือไม่ จึงต้องพิจารณาภารกิจนั้น ๆ ว่าเป็นภารกิจของรัฐหรือไม่ ถ้าภารกิจใดเป็นภารกิจของรัฐ แม้รัฐบาลจะมอบให้หน่วยงานในรูปแบบอื่นที่มีใช้เป็นส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ ก็อาจอยู่ในความหมายของมาตรา ๙ (๒)^๔ คือเป็นกิจการของรัฐบาลได้ สำหรับ

^๑ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่พักเก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กรณีนี้เมื่อตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้สถาบันฯ มีวัตถุประสงค์ในการริเริ่ม จัดดำเนินการวิจัย และให้บริการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่หน่วยงานของรัฐและวิสาหกิจเอกชน วิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การอนามัยและสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งล้วนเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในกิจการของสำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ จึงเป็นการใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐบาล และได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒)^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๐

^๕ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้นเรียกว่า “สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย” และให้สถาบันเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ริเริ่ม จัดดำเนินการวิจัย และให้บริการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่หน่วยงานของรัฐและวิสาหกิจเอกชน

(๒) วิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การอนามัยและสวัสดิภาพของประชาชน

(๓) สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตตามนโยบายของรัฐบาล โดยเผยแพร่ผลของการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(๔) ฝึกอบรมนักวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(๕) ให้บริการในการทดสอบ ตรวจวัด และบริการอื่นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรรมสิทธิ์ในต้นไม้ที่บุคคลปลูกขึ้นและอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๓.๒/๕๙๙๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในเขตอุทยานแห่งชาติหลายแห่งมีต้นไม้ที่บุคคลได้ปลูกขึ้นไว้ ทั้งที่ปลูกขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายหลายกรณี ได้แก่ มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และต่อมาบุคคลดังกล่าวได้เรียกร้องกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ที่ปลูกขึ้นดังกล่าว

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กรณีต้นไม้ที่บุคคลปลูกขึ้นไว้และอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นไปด้วยความถูกต้องชัดเจนตามหลักกฎหมายและสอดคล้องกับประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนแต่ละท้องถิ่นในประเทศไทยจึงหาข้อปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. บุคคลปลูกต้นไม้ขึ้นโดยได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ ขึ้นต้นตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และบุคคลปลูกต้นไม้ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ต้นไม้ที่ปลูกขึ้นไว้จะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ปลูกที่มีเจตนายึดถือต้นไม้ขึ้นไว้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อผู้ปลูกเป็นเจ้าของกล้าไม้ที่ซื้อหามาและปลูกลงในที่ดินโดยเจตนายึดถือไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ จากต้นไม้ขึ้น ทั้งยังเป็นการปลูกต้นไม้โดยอาศัยสิทธิที่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงถือว่าผู้ปลูกเป็นเจ้าของต้นไม้ตั้งแต่เป็นกล้าไม้จนถึงขนาดต้นที่เติบโตขึ้นมาและยึดถือเป็นเจ้าของตลอดมา บุคคลนั้นจึงมีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ที่ปลูกนั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กล้าไม้เป็นสังหาริมทรัพย์ถึงแม้ผู้ซื้อกล้าไม้มาจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ แต่เมื่อนำต้นไม้ปลูกลงกับพื้นดินโดยเจตนาจะให้ต้นไม้เจริญเติบโตต่อไป จึงเป็นทรัพย์สินที่เปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอันติดกับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์แล้ว เมื่อที่ดินที่ปลูกต้นไม้เป็นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อาจถือว่าผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้จะเป็นเจ้าของต้นไม้ที่ปลูกลงกล้าและไม่อาจยึดถือไว้ในลักษณะเจ้าของต้นไม้ได้อีกต่อไป และต้นไม้ที่ปลูกขึ้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นถือว่าเป็นต้นไม้ที่ไม่มีเจ้าของ แต่ผู้เป็นเจ้าของและปลูกกล้าไม้นั้นอาจมีสิทธิดูแลรักษาและใช้สอยต้นไม้รวมทั้งผลผลิตที่เกิดขึ้นได้โดยอาศัยสิทธิตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้

๒. บุคคลปลูกไม้ยืนต้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจตนาอาศัยต้นไม้ที่ปลูกลงไว้เป็นหลักฐานในการยึดถือครอบครองที่ดินเมื่อเวลาต้นไม้โตขึ้น โดยฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บุคคลผู้ปลูกต้นไม้เป็นเจ้าของในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า บุคคลผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้และปลูกลงในที่ดินโดยยึดถือต้นไม้ไว้ยังไม่สละการครอบครอง และเป็นธรรมดาของการปลูกต้นไม้ไม่ว่าในที่ดินประเภทใดผู้ปลูกย่อมยังเป็นเจ้าของในลักษณะผู้มีกรรมสิทธิ์ในต้นไม้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า “ป่า” ตามความหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และตามความหมายในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อกล้าไม้หรือเมล็ดปลูกลงในที่ดินที่เป็นป่าย่อมเปลี่ยนสภาพจากสังหาริมทรัพย์ทั่วไปกลายเป็นต้นไม้ที่เป็นทรัพย์สินอันติดกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงถือว่าผู้ปลูกต้นไม้มีเจตนาสละการครอบครองสังหาริมทรัพย์แล้ว และประสงค์ให้ต้นไม้เจริญเติบโตติดอยู่กับที่ดินต่อไป จึงย่อมเป็นต้นไม้ที่ไม่มีเจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์ถึงแม้ผู้ปลูกยังหวงแหนอยู่ก็เป็นเพียงการดูแลรักษาตามธรรมดาของผู้หวังผลผลิตจากต้นไม้ยืนต้นที่ปลูกนั้น และการตัดฟัน โคนลง หรือเก็บผลผลิต ก็ยังต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เกี่ยวกับการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำไม้หรือการเก็บหาของป่าแล้วแต่กรณีด้วย ส่วนการยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนหรือขณะที่ปลูกต้นไม้ อาจแยกเจตนาของการยึดถือครอบครองที่ดินกับการปลูกต้นไม้ยืนต้นเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ออกจากกันได้ตามข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

๓. จากประเด็นที่ ๑ และประเด็นที่ ๒ ข้างต้น ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดที่ดินบริเวณที่ปลูกต้นไม้อยู่ก่อนแล้วให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้นไม้ที่มีบุคคลปลูกขึ้นผู้ใดเป็นเจ้าของซึ่งในประเด็นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้และปลูกไม้ยืนต้นนั้น ยังคงเป็นเจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์ในต้นไม้ นั้น โดยอาศัยหลักการยึดถือและครอบครองกล้าไม้และต้นไม้อย่างต่อเนื่องมาตลอด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม้ยืนต้นที่ปลูกลงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถือว่าผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้และปลูกต้นไม้ได้สละการครอบครองกล้าไม้นั้นแล้ว และเปลี่ยนสภาพจากกล้าไม้กลายเป็นทรัพย์สินอันติดกับที่ดิน จึงถือว่าเป็นต้นไม้ที่ไม่มีเจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์ตามความเห็นเช่นเดียวกันกับในประเด็นที่ ๑ และประเด็นที่ ๒ ฝ่ายที่สองข้างต้น

๔. ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้บังคับใช้แล้ว หากมีผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้นำกล้าไม้เข้าไปปลูกในอุทยานแห่งชาติทั้งโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดเป็นเจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์ของต้นไม้ยืนต้นที่ปลูกไว้ นั้น ซึ่งในประเด็นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การปลูกต้นไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้ยังยึดถือครอบครองต้นไม้และหวงแหนอยู่ ผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้นั้นจึงยังคงเป็นเจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์อยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่องมาตลอด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม้ยืนต้นที่ติดกับที่ดินอุทยานแห่งชาติย่อมต้องถือว่าผู้ปลูกสละการครอบครองในสังหาริมทรัพย์แล้ว และเจตนาให้กลายเป็นทรัพย์สินอันติดกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนรักษาไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นไม้ยืนต้นที่ไม่มีเจ้าของเช่นเดียวกันกับในประเด็นที่ ๑ และประเด็นที่ ๒ ฝ่ายที่สองข้างต้น

๕. จากประเด็นที่ ๒ ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการอื่นอันเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับซ้อนในบริเวณที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติเดียวกัน ผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังกล่าวจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าที่ตนปลูกขึ้นไว้ได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีความเห็นเป็นสี่ฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กระทำได้โดยอาศัยหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ให้กระทำได้ แต่ต้องขออนุญาตทำไม้ให้ถูกต้องก่อน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผู้ปลูกต้นไม้มิใช่เจ้าของในลักษณะกรรมสิทธิ์ในต้นไม้แต่ยังคงมีสิทธิตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนการกำหนดที่ดินเป็นอุทยานแห่งชาติ จึงอาจอนุญาตให้บุคคลอาศัยสิทธิดังกล่าวเข้าทำไม้ที่ปลูกไว้โดยตัดโค่นใช้ประโยชน์ไม้และนำออกไปจากเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ฝ่ายที่สาม เห็นว่า ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่างก็มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงกฎหมาย กฎ ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติหรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงว่าการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลังทับซ้อนที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องบังคับใช้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ มีผลให้การอนุญาตใบอนุญาตหนังสืออนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ สิ้นสุดลง และผู้ได้รับอนุญาตไม่มีสิทธิที่จะขออนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อีกต่อไปและไม่อาจจะให้มีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าเนื่องจากจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ฝ่ายที่สี่ เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีค่าบังคับใช้เสมอกัน โดยที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มิได้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกการอนุญาต ใบอนุญาต หนังสืออนุญาต สัมปทาน ตามกฎหมายอื่นแต่อย่างใด จึงถือว่ายังคงมีอยู่ตามกฎหมายอื่นแต่ละฉบับนั้น และผู้ได้รับอนุญาตยังคงมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนการกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายแต่ละฉบับ แต่การกระทำใดๆ ต่อไปย่อมไม่อาจฝ่าฝืนความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงไม่อาจทำไม้และเก็บหาของป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ควรจะต้องพิจารณาขจัดความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นแต่ละฉบับแล้วแต่กรณี อีกทางหนึ่งด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติและป่าสงวนแห่งชาติต่างๆ

เช่น กรณีบริษัท สวนอุทยานทองผาภูมิ จำกัด ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อปลูกสวนป่า และต่อมาได้มีการกำหนดให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติเขาแหลม ทำให้บริษัทได้รับความเสียหายไม่สามารถตัดไม้ในบริเวณดังกล่าวได้ และกรณีราษฎรบุกรุกเข้าปลูกยางพาราในเขตอุทยานแห่งชาติเขาปู่ - เขาย่า เป็นต้น โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นสมควรวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวซึ่งสรุปได้เป็นสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่บุคคลปลูกไม้ยืนต้นโดยได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และบุคคลปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ และกรณีบุคคลปลูกไม้ยืนต้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจตนาอาศัยต้นไม้ที่ปลูกไว้เป็นหลักฐานในการยึดถือครอบครองที่ดินเมื่อเวลาต้นไม้โตขึ้นโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ บุคคลผู้ปลูกไม้ยืนต้นทั้งสองกรณีจะเป็นเจ้าของในฐานะผู้มีการกรรมสิทธิ์ในไม้ยืนต้นนั้น หรือไม่ เห็นว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ อันเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามมาตรา ๑๔๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ดังกล่าวจึงเป็น “ไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ดังนั้น กรณีของไม้ยืนต้นที่ปลูกโดยได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นตามมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ หรือกรณีของการ

^๑ มาตรา ๑๔๓ ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ หมายความว่า ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้ และทรัพย์สินที่โอนแก่กันมิได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

^๒ มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตแต่ในกรณีที่จะอนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๓ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ปลูกไม้ยืนต้นนั้นได้กระทำโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมาตรา ๑๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ต่างก็เป็นการปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฉะนั้น เมื่อไม่ดังกล่าวเป็น “ไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของไม้ยืนต้นที่ปลูกขึ้นไว้ได้แต่อย่างใด ย่อมทำให้ไม่ดังกล่าวไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ปลูก

ประเด็นที่สอง เมื่อได้มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินในบริเวณที่ปลูกไม้ยืนต้นอยู่ก่อนแล้วเป็นอุทยานแห่งชาติ และกรณีที่ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ใช้บังคับแล้ว หากมีผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้ นำกล้าไม้เข้าไปปลูกในอุทยานแห่งชาติทั้งโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในไม้ยืนต้นที่ปลูกไว้ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ไม้ยืนต้นที่ปลูกโดยได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นตามมาตรา ๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ไม้ยืนต้นที่ปลูกในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตาม

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับ แร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

มาตรา ๑๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และไม้ยืนต้นที่ปลูกโดยฝ่าฝืนมาตรา ๕๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมาตรา ๑๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ เป็น “ไม้ในป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของไม้ยืนต้นที่ปลูกขึ้นไว้ได้แต่อย่างใด และต่อมาได้มีการกำหนดให้ที่ดินบริเวณที่ปลูกไม้ยืนต้นดังกล่าวเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ไม้ยืนต้นดังกล่าวย่อมเป็น “ไม้ในอุทยานแห่งชาติ” ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ส่วนในกรณีที่มีการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว เมื่อผู้เป็นเจ้าของกล้าไม้ นำกล้าไม้เข้าไปปลูกในที่ดินที่เป็นอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามมาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม้ยืนต้นดังกล่าวจึงเป็นไม้ในอุทยานแห่งชาติซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของไม่ว่าการปลูกนั้นจะกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ประเด็นที่สาม ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการอื่นอันเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมาได้มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับซ้อนในบริเวณที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังกล่าวจะทำไม้หรือเก็บหาของป่าที่ตนปลูกขึ้นไว้ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๓๐^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาต อาชญาบัตร หรือประทานบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา ๖^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ใช้บังคับเท่านั้น จึงเห็นว่าเมื่อได้มีการใช้

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐} มาตรา ๓๐ ใบอนุญาต อาชญาบัตร และประทานบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ซึ่งได้ออกให้แก่บุคคลใดไว้แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา ๖ ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปเพียงเท่ากำหนดอายุของใบอนุญาต อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือสัมปทานนั้นๆ แต่ทั้งนี้ผู้รับใบอนุญาต อาชญาบัตร ประทานบัตร หรือสัมปทานดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) ก่อน

^{๑๑} มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ กำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับซ้อนในบริเวณที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ และผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการอื่นอันเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จะทำไม้หรือเก็บหาของป่าที่ตนปลูกขึ้นไว้มิได้เนื่องจากการกระทำดังกล่าวต้องห้ามตามมาตรา ๑๖^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่ง กล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลุสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๐

(๑๘) ทั้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อกำหนด
(๑๙) ทั้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

เรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของที่ดินที่ใช้ในราชการกรมทางหลวง

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๗/๘๑๐๓ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่ใช้ในราชการกรมทางหลวง สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้ออกระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อถือปฏิบัติในการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน โดยข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า “ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า (๑) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอก และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองของกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี (๒) ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว” และในวรรคสองได้กำหนดว่า “ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น” ซึ่งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยความในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” และตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” และในวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งโดยผลของการประกาศใช้กฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้น เฉพาะในส่วนของที่ดินที่ใช้ในราชการของกรมทางหลวง กรมธนารักษ์และกรมทางหลวงได้เห็นชอบร่วมกันโดยให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

(๑) ทางหลวงและที่ดินที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะถือว่าเป็นทางหลวงตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ประกอบกับเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ที่ดินที่ได้มาโดยประกาศสงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทางไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะความในข้อ ๖๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์แก่งานทางได้

(๓) อาคารสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในราชการบนที่ดินตามข้อ (๑) และ (๒) เป็นอาคารราชพัสดุ เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

(๔) ที่ดินนอกจากข้อ (๑) และ (๒) เป็นที่ราชพัสดุ

(๕) ให้กรมทางหลวงประสานงานกับกรมธนารักษ์ โดยถ้ากรมทางหลวงนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยเปลี่ยนสภาพไปจากข้อ (๑) และ (๒) ให้นำเสนอขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

(๖) ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วก่อนวันประชุมนี้ ให้ถือว่าได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วโดยถูกต้อง เว้นแต่ทางหลวงหรือที่ดินที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย และที่ดินที่ได้มาโดยการประกาศสงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทาง แม้จะได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

จากแนวปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าได้มีการนำที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการทางหลวงจำนวนมากขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เพื่อให้อยู่ในความดูแลปกครองของกรมธนารักษ์ ซึ่งตามข้อมูลของที่ดินที่ปรากฏระบุการได้มาของที่ดินแตกต่างกัน อาทิ ได้มาโดยประกาศสงวนโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น ประกาศหวงห้ามของนายอำเภอชนแดน ที่ ๒/๓๗๐ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๖ หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณเขาผาหมู เขแม่กะทิง เขถ้ำบ่อแก้ว เขห้วยแก๊ด เขห้วยโรง และทางแยกเข้าไปชนหินในท้องที่ตำบลร้องกวาง และตำบลไผ่โพน อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือโดยได้มาตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานหลวงโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น ประกาศ เรื่อง สงวนที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์สร้างทาง ในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอวิเชียรบุรี กิ่งอำเภอชนแดน อำเภอหล่มสัก และอำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๔๙๖ หรือประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์สร้างทาง ในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๙๕ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีที่ดินที่ได้มาโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และได้มาโดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ซึ่งที่ดินที่ได้มาเพื่อประโยชน์แก่งานหลวงดังกล่าว ปัจจุบันนอกจากจะใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทางหลวงตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มาแล้ว ยังนำไปใช้ในราชการเพื่อเป็นที่ตั้งของที่ทำการของหน่วยงานราชการในสังกัดกรมทางหลวงและหน่วยงานราชการอื่น ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม ฯลฯ อีกทั้งได้นำไปใช้เป็นพื้นที่ปลูกป่า รวมถึงการจัดให้ราษฎรเช่า ฯลฯ แต่โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย

คณะที่ ๓) ได้มีคำวินิจฉัย เรื่อง ที่ดินบริเวณท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๗/๑/๒๕๓๓) ซึ่งได้มาโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สาย “กรุงเทพฯ - ตราด” ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๔๘๒ สรุปได้ว่า คำว่า “ทางหลวง” ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๔ (๒) ซึ่งยกเว้นไม่เป็นที่ราชพัสดุ ให้ถือตามความหมายของนิยามคำว่า “ทางหลวง” ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวต้องใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์การเวนคืน และไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการกรมทางหลวง ในท้องที่ตำบลม่วงหวาน อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๓๖ (เรื่องเสร็จที่ ๘๐๙/๒๕๓๕) ขึ้นใช้บังคับซึ่งที่ดินดังกล่าวได้มาโดยประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่การทางหลวง ย่อมแสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ จึงได้มีการถอนการหวงห้ามโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ที่ดินซึ่งได้มาในลักษณะเดียวกันก็ย่อมจะเป็นที่ราชพัสดุด้วย จึงเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองเรื่อง ยังไม่สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันที่กรมธนารักษ์จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่ได้มาเพื่อใช้ประโยชน์แก่งานทางซึ่งได้มีการนำเสนอขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพื่อให้อยู่ในความปกครองดูแลจำนวนมาก ประกอบกับปัจจุบันได้มีข้อหารือจากจังหวัดต่าง ๆ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะของที่ดินประเภทนี้หลายแปลง ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของที่ดินประเภทนี้ กรมธนารักษ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามโดยประกาศของฝ่ายปกครองในอดีต เช่น นายอำเภอ หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือโดยประกาศสงวนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่การทางหลวง เมื่อประกาศ พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้วจะส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใดตามกฎหมายและหน่วยงานหรือบุคคลใดเป็นผู้ปกครองดูแล

๒. ที่ดินตามประเด็นที่หนึ่ง ในส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มา ที่ได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและกรมธนารักษ์ได้ปกครองดูแลตลอดมา ถือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

๓. ที่ดินตามประเด็นที่หนึ่ง ที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มา หรือได้ใช้แล้วต่อมาเลิกใช้ประโยชน์ หรือส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มาที่ได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น เป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการของหน่วยงานในสังกัดกรมทางหลวง เช่น หมวดการทาง แขวงการทาง ฯลฯ หรือนำไปใช้

ประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ หรือกรมธนารักษ์ได้นำไปจัดให้ราษฎรเช่า แล้ว ที่ดินที่ได้มาในแต่ละประเภทดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เพียงใด ในกรณีไม่เป็นที่ราชพัสดุนั้นหน่วยงานหรือบุคคลใดเป็นผู้ปกครองดูแล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการสงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามของฝ่ายปกครอง หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือโดยประกาศสงวนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง มีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด และหน่วยงานใดเป็นผู้ปกครองดูแล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้ามของฝ่ายปกครอง หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เห็นว่า การสงวนหวงห้ามดังกล่าวเป็นการดำเนินการมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยวัตถุประสงค์เพื่อสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๓๘^๒ ว่า การพิจารณาว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ ถ้าส่วนราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามนั้นหรือเข้าใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน ส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวง

^๑ มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^๒ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ห้ามต่อไป มิได้เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๓๐๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ส่วนราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามที่สงวนไว้นั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ที่ราชพัสดุ

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองดูแลที่ดินดังกล่าวนั้น เห็นว่า มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่ มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในกรณีที่ดินที่ได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้ามหรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งมีการกำหนดหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้

^๓ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

^๔ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมือง ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

หน่วยงานนั้นย่อมเป็นผู้ปกครองดูแลรักษาที่ดินที่สงวนหวงห้ามนั้น ในกรณีตามข้อหาหรือนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรมทางหลวงเป็นหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามกรมทางหลวงจึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองดูแลที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้ามของฝ่ายปกครอง หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

อนึ่ง ในกรณีที่กรมทางหลวงจะนำที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการสงวนหวงห้ามไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เห็นว่า เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่กรมทางหลวงจะนำที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการสงวนหวงห้ามไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน ส่วนการนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มา ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุหรือมีการนำที่ดินที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปแล้วมาดำเนินการใด ๆ ก็ไม่อาจทำให้ที่ดินดังกล่าวแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุไปได้

กรณีที่สอง ที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เห็นว่า ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงนั้น เป็นการได้ที่ดินมาตามความในมาตรา ๖๘/๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ดังนั้น ที่ดินที่ได้มาจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๗๑/๒๕๓๓^๘ ว่าคำว่า “ทางหลวง” ที่ใช้ในพระราชบัญญัติที่ราช

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๖๘/๑ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘ บันทึก เรื่อง ที่ราชพัสดุในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๗๗ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นว่าหากมิได้ใช้ที่ดินเพื่อการเวนคืนภายใน
ระยะเวลาที่กำหนดกรมทางหลวงจะต้องส่งคืนที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม
หรือทายาท โดยทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การร่วมการทำงานกับบุคคลอื่นขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๔๐๐/๓๙๑ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีความประสงค์จะดำเนินการ “โครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ชีวมวล (Biomass) เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้” ซึ่งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ประกาศเชิญชวนให้เอกชนยื่นข้อเสนอโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ชีวมวล เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่สวนป่าแม่เมาะและสวนป่าแม่มาย โดยมีระยะเวลาการใช้ประโยชน์ไม่เกิน ๓๐ ปี ซึ่งบริษัท ไทยรีนิวเอเบิล เอ็นเนอจี จำกัด เป็นผู้ชนะการเสนอโครงการ โดยได้เสนอเงื่อนไขและผลประโยชน์ตอบแทนแก่โครงการทั้งสองแห่งอันประกอบด้วย

๑. ค่าเช่าการใช้ประโยชน์พื้นที่โครงการ
๒. ค่าตอบแทนการซื้อชีวมวล
๓. ค่าตอบแทนจากการจำหน่ายไฟฟ้า และ
๔. ค่าตอบแทนอื่น ๆ (ค่าฝึกอบรม และดูงานทั้งในและต่างประเทศ)

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ได้มีมติเห็นชอบในการดำเนินการตามโครงการ และมอบหมายให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าการที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ชีวมวล เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าในพื้นที่สวนป่าทั้งหมดแล้วแบ่งเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายค่ากระแสไฟฟ้าให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน ตามมาตรา ๗ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็น

องค์การของรัฐบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งมาตรา ๖๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้นิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ได้ภายในขอบอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖^๕ รวมถึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๗^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท ไทยรีนิวเอเบิล เอ็นเนอร์ยี จำกัด เป็นผู้ชนะการเสนอโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ชีวมวลในพื้นที่สวนป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งในข้อตกลงได้ระบุว่าบริษัทฯ ต้องใช้พื้นที่สวนป่าทั้งสองแห่งเป็นที่ตั้งโรงผลิตไฟฟ้า และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องส่งมอบชีวมวลจากสวนป่าทั้งสองแห่งเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น อีกทั้งเมื่อผลิตกระแสไฟฟ้าได้แล้ว บริษัทฯ จะต้องแบ่งเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายค่ากระแสไฟฟ้าให้แก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ด้วย จึงถือได้ว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้เข้าดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องและจัดหาประโยชน์เพื่อกิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามมาตรา ๖ (๖)^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ

^๑ มาตรา ๓ เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๔ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่ง เรียกว่า “องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้” เรียกโดยย่อว่า “อ.อ.ป.”

^๓ มาตรา ๔ องค์การซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๔ มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

^๕ มาตรา ๖ อ.อ.ป. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. ชลช

๒. ชลช

(๖) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป.

^๖ มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้ อ.อ.ป. มีอำนาจรวมถึง

๑. ชลช

๒. ชลช

(๗) ร่วมกิจการหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ อ.อ.ป. รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีก่อน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

อุตสาหกรรมป่าไม้ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นตามความในมาตรา ๗ (๗)^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ แล้ว ดังนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงสามารถให้บริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๐

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (การต่ออายุสัญญาเช่า
ที่ราชพัสดุ กรณีบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน))

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๕/๑๓๔๓๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้จัดทำสัญญากับบริษัทไทยออยล์ จำกัด ซึ่งปัจจุบันคือบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) (บมจ. ไทยออยล์) เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ให้บริษัทไทยออยล์ จำกัด เช่าที่ราชพัสดุบริเวณอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๙๙ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา ตามสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ เพื่อดำเนินกิจการด้านการกลั่นน้ำมัน มีกำหนดอายุสัญญาเช่า ๓๐ ปี นับแต่วันที่ลงนามในสัญญา (วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๕) ต่อมา บมจ. ไทยออยล์ ได้มีหนังสือ ที่ Thailoil/๐๐๑๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงกรมธนารักษ์ และหนังสือที่ สนญ.๐๑/๐๓๐๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงกรมธนารักษ์ แจ้งว่า ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และกระจายหุ้นให้กับประชาชนเพื่อนำเงินทุนมาพัฒนาและขยายงานในกิจการของ บมจ. ไทยออยล์ ให้มีศักยภาพทางธุรกิจ และ บมจ. ไทยออยล์ ได้รับความเห็นจากที่ปรึกษาทางการเงินว่าอายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุที่เหลืออยู่เพียง ๑๘ ปี อาจทำให้นักลงทุนกังวลใจต่อความไม่แน่นอนในการต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ จึงให้ บมจ. ไทยออยล์ ดำเนินการขอต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุดอกไปเท่ากับอายุสัญญาเมื่อครั้งเริ่มต้นหรือ ๓๐ ปี หรือขอให้กรมธนารักษ์ยืนยันที่จะต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้กับ บมจ. ไทยออยล์ หากสัญญาเช่าเดิมสิ้นสุดลง

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. สัญญาเช่าที่ราชพัสดุกรณี บมจ. ไทยออยล์ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบันรวมทั้งสิ้น ๑,๔๖๘,๒๒๕,๒๓๙.๒๘ บาท) แต่เนื่องจากการได้มีการดำเนินการพิจารณาจัดให้เช่ามาก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ประกาศใช้ และมีการลงนามในสัญญาเช่าในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ซึ่งตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา ๒๒ กำหนดว่า เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการ

ประสานงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา ๒๓ คือ ติดตาม กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้าปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุแก่ บมจ. ไทยออยล์ เพื่อติดตาม กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาตามความในมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้มีการประชุมคณะกรรมการ รวมทั้งรายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบแล้ว

๒. ในประเด็นการต่ออายุสัญญาเช่าให้กับ บมจ. ไทยออยล์ กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวยังคงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ต่อไป แต่จากการพิจารณายังไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องเริ่มดำเนินการในขั้นตอนใด

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนี้นี้เป็นไปด้วยความถูกต้อง กรมธนารักษ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายว่า การต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้แก่ บมจ. ไทยออยล์ จะดำเนินการได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้ จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หรือไม่ และต้องเริ่มดำเนินการในขั้นตอนใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมธนารักษ์ว่า เนื่องจากสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ ได้กำหนดระยะเวลาเช่าไว้ ๓๐ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงสำหรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๔๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมธนารักษ์จึงไม่ประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเพื่อยายระยะเวลาเช่าออกไปอีก แต่จะดำเนินการยกเลิกสัญญาฉบับเดิมและจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนับใหม่กับ บมจ. ไทยออยล์ ซึ่งเป็นคู่สัญญารายเดิม โดยให้มีระยะเวลาเช่าเท่ากับ ๓๐ ปี เช่นเดียวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ ทั้งนี้ จะต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องระบุในสัญญาฉบับใหม่ กรมธนารักษ์จึงประสงค์ที่จะขอหารือว่า หากมีการยกเลิกสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ และจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนับใหม่กับ บมจ. ไทยออยล์ ซึ่งเป็นคู่สัญญารายเดิม

^๑ มาตรา ๕๔๐ อสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลาเกินกว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้น ท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

อนึ่งกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นสุดแล้วจะต่อสัญญาอีกก็ได้ แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา

จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในขั้นตอนใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยแล้วเห็นว่า กรมธนารักษ์ได้ยอมรับว่าการดำเนินการตามข้อหารืออยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ดังนั้น เมื่อกรมธนารักษ์ประสงค์ที่จะยกเลิกสัญญาฉบับเดิมและจัดทำสัญญาฉบับใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำสัญญาฉบับใหม่กับคู่สัญญารายเดิมหรือคู่สัญญารายใหม่ ก็เป็นการเริ่มดำเนินโครงการใหม่ที่ต้องดำเนินการทุกขั้นตอนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอโครงการตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๘๙/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๒๒๖๓ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมป่าไม้ประสงค์จะหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. กรมป่าไม้ได้เคยมีหนังสือถึงอธิบดีกรมศุลกากรและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เกี่ยวกับการนำสินค้าไม้ผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรและนำผ่านไปยังประเทศที่สามว่าต้องอยู่ภายในบังคับของกฎหมายป่าไม่ว่าด้วยการนำไม้เคลื่อนที่ โดยต้องมีใบเบิกทางกำกับการนำเคลื่อนที่

๒. กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๙๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ แจ้งว่า ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๙๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการกำหนดด่านศุลกากรนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งไม้และไม้แปรรูปออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น เป็นการควบคุมเฉพาะการนำเข้าสินค้าไม้และไม้แปรรูปจากต่างประเทศ (import goods) และการส่งออกไม้แปรรูปจากภายในประเทศ (export goods) เท่านั้น ไม่รวมถึงสินค้าผ่านแดน (transit) และสินค้าถ่ายลำ (transshipment) ซึ่งเป็นสินค้าผ่านประเทศ (through cargo) แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นที่กรมการค้าต่างประเทศเคยแจ้งให้บริษัท อันตนา จำกัด ทราบ แต่หากกรมป่าไม้มีความประสงค์จะควบคุมการนำสินค้าผ่านประเทศ (through cargo) ดังเช่นพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ก็สมควรเสนอให้กระทรวงพาณิชย์แก้ไขประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ ๙๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งข้าว ช้าง และไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดถึงกรณีการนำสินค้าผ่านประเทศให้ชัดเจน สำหรับประเด็นในเรื่องใบเบิกทางให้กรมป่าไม้แก้ไขกฎกระทรวงให้ชัดเจนเพื่อให้รวมถึงไม้ผ่านประเทศด้วย ซึ่งจะทำให้กรมศุลกากรสามารถยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๓. กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๓/๓๒๒๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ โดยชี้แจงความเห็นเพิ่มเติมว่า การถ่ายลำ (transshipment) เป็นรูปแบบของพิธีการศุลกากรเกี่ยวกับการนำสินค้าผ่านประเทศโดยการ

เปลี่ยนถ่ายยานพาหนะ ซึ่งบรรทุกสินค้านั้นมาจากประเทศหนึ่งไปยังยานพาหนะอื่น เพื่อ
บรรทุกสินค้านั้นต่อไปยังประเทศปลายทางอีกแห่งหนึ่ง ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติ
ศุลกากร พ.ศ. ๒๔๖๙ การถ่ายลำ (transshipment) ไม่ถือเป็นการนำเข้าหรือส่งออกตาม
ความหมายศุลกากร และในการประชุมหารือ เรื่อง การดำเนินการนำเข้าและส่งออกไม้ ที่
กรมการค้าต่างประเทศจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติกำหนดแนวทางการ
ปฏิบัติในการนำเข้าและส่งออกไม้โดยวิธีการถ่ายลำไปประเทศที่สามารถ ๗ ข้อ โดยแนวทาง
ปฏิบัติข้อ ๗ ที่ว่า “ใบเบิกทางของกรมป่าไม้จะเป็นเอกสารที่ผ่านวิธีการถ่ายลำและง่ายต่อการ
ตรวจสอบ” นั้น กรมศุลกากรเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับหรือกำหนดให้อำนาจไว้
แต่อย่างใด จึงควรต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้
เนื่องจากการกำหนดมาตรการควบคุมการจำกัดหรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ กับสินค้าที่นำเข้า
มาในราชอาณาจักรก็ดี การส่งออกนอกราชอาณาจักรก็ดี หรือนำผ่าน หรือส่งผ่าน
ราชอาณาจักรก็ดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของ
กฎหมายรองรับหรือกำหนดให้อำนาจไว้ มิฉะนั้นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติอาจถูก
ฟ้องร้องต่อศาลทั้งในลักษณะคดีปกครอง คดีแพ่ง หรือคดีอาญาได้

กรมป่าไม้เห็นว่าแนวทางปฏิบัติของกรมศุลกากรที่ไม่ถือว่าการนำสินค้าไม้ผ่าน
แดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ตามบทบัญญัติ
มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงไม่ต้องให้กรมป่าไม้ออกใบเบิกทาง
กำกับกับการนำไม้เคลื่อนที่ เป็นการไม่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมายของกรมป่าไม้ ทั้งนี้
เพื่อความถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมาย กรมป่าไม้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา
๓๘ และมาตรา ๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ เป็นกฎหมายที่
กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการ
ใด

๒. การนำสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามา
ในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. สินค้าไม้ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เมื่อนำเคลื่อนที่ใน
ราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับ
ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน
ปลัดกระทรวง และกรมป่าไม้) กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) และกระทรวงพาณิชย์
(กรมการค้าต่างประเทศ) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมไม้ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติด้วยหรือไม่ ประการใดนั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มุ่งประสงค์จะคุ้มครองไม้และของป่าโดยกำหนดวิธีการหวงห้ามไว้เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่ประสงค์จะทำไม้หรือเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ รวมไปถึงการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ และโดยที่ไปเบิกทางดังกล่าวถือเป็นใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ที่แสดงว่าไม้หรือของป่าได้ผ่านการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นไม้หรือของป่าที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและอนุญาตให้เคลื่อนที่ต่อไปได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๑๘๕/๒๕๒๗^๓ แล้ว ดังนั้น ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกไปเบิกทางกำกับการนำไม้เคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สอง การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ และเมื่อนำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ในราชอาณาจักร ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้หรือไม่ อย่างนั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “นำเคลื่อนที่” ในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่

^๑ มาตรา ๓๙ ผู้ใดนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ต้องมีใบเบิกทางของพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับไปด้วยตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๓๘ บทบัญญัติในส่วนนี้ให้ใช้บังคับแก่กรณีการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่

(๑) นำไม้หรือของป่าที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำหรือเก็บออกจากสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ไปยังสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตแล้ว

(๒) นำไม้ที่ทำโดยไม่ต้องรับอนุญาตออกไปถึงต้นป่าไม้ด่านแรกแล้ว

(๓) นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปยังด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว

(๔) นำไม้หรือของป่าที่รับซื้อจากทางราชการป่าไม้ ไปจากที่ที่ไม้หรือของป่านั้นอยู่

^๓ บันทึก เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกไปแทนใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบแทนฯ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๗๕๖ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

หมายความว่า ทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ ประกอบกับความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่มุ่งประสงค์จะควบคุมการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่เนื่องจากการส่งหรือนำไม้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการควบคุมการนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ ดังนั้น การนำไม้หรือของป่า “เข้ามา” ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๙ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงหมายรวมถึงการนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) ด้วย และเมื่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้กำหนดยกเว้นให้การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนเคลื่อนที่ไปเพื่อถ่ายลำ (transshipment) ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ดังนั้น การนำไม้ซึ่งเป็นสินค้าผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำ (transshipment) เคลื่อนที่ต่อไปภายหลังที่นำไม้หรือของป่าเข้ามาในราชอาณาจักร ไปถึงด่านศุลกากรหรือด่านตรวจศุลกากรที่นำเข้ามาแล้ว จึงต้องอยู่ในบังคับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กล่าวคือผู้ที่นำไม้ดังกล่าวเคลื่อนที่ผ่านแดนโดยวิธีการถ่ายลำในราชอาณาจักรต้องมีใบเบิกทางที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ กำกับด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) “นำเคลื่อนที่” หมายความว่า ชักลาก หรือทำให้ไม้หรือของป่าเคลื่อนจากที่ไปด้วยประการใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ , ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๒๑.๒/๗๒๔๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ กรณีบริษัท เอเซียฮอนด้ามอเตอร์ จำกัด ซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้ยื่นแบบต่อกรุงเทพมหานครขอก่อสร้างอาคารจำนวน ๘ หลัง เป็นอาคารตึก ๑ ชั้น จำนวน ๖ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงาน ตึก ๒ ชั้น จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงาน ตึก ๒ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นป้อมยามและที่พักพนักงานขับรถยนต์ โค้งเหล็ก ๑ ชั้น จำนวน ๔ หลัง เพื่อใช้เป็นโรงจอดรถยนต์และจักรยานยนต์ ตึก ๑ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงานโรงเก็บวัสดุ ตึก ๑ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นห้องน้ำภายนอก ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนลาดยาง รั้ว คอนกรีตเสริมเหล็ก และลวดตาข่าย ที่ถนนกาญจนาภิเษก แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร โดยอาคารที่ยื่นขออนุญาตตามโครงการนี้อยู่ในบริเวณที่ดินประเภท ย. ๓ - ๒๗ ซึ่งข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว ห้องแถว หรือตึกแถว และสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ และในข้อ ๑๔ วรรคสอง (๑๒) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ได้ห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร เว้นแต่สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ซึ่งไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอด ซึ่งคำว่า “ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ” นั้น ในข้อ ๔ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ตั้งอยู่บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งมีด้านใดด้านหนึ่งกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ติดถนนสาธารณะซึ่งใช้เป็นทางเข้าออก และที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะ โดยมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า อาคารสำนักงานของบริษัทฯ ที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะในระยะเกิน ๒๐๐ เมตร เป็นการขัดต่อข้อ ๑๔ วรรคสอง (๑๒) (ก) แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เห็นว่า อาคารสำนักงานของบริษัทฯ ที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ที่ตั้งอยู่ในระยะเกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะ เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีลักษณะขัดต่อข้อ ๑๔ วรรคสอง (๑๒) (ก) แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และ บริษัท เอเซีย นอนด้ามอเตอร์ จำกัด เห็นว่า ไม่ขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานครดังกล่าว เนื่องจากอาคารที่ขออนุญาตตั้งอยู่บนแปลงที่ดินที่ตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะตามความมุ่งหมายของกฎหมายแล้ว และเพื่อให้ได้ข้อสรุปในปัญหาข้อกฎหมายที่ชัดเจน จึงขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอประเด็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา

กรมโยธาธิการและผังเมือง จึงเสนอข้อหาหรือของกรุงเทพมหานครต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมคณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณา โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะว่า ประเด็นข้อกฎหมายตามข้อ ๑๔ วรรคสอง (๑๒) แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การที่มีการกำหนดบังคับว่าแปลงที่ดินต้องมีด้านใดด้านหนึ่งกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ติดถนนสาธารณะเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกนั้น ย่อมแสดงได้ว่า ในกรณีที่จะได้รับการยกเว้นให้สร้างสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ซึ่งไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ จะต้องมีส่วนที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดตั้งอยู่ในระยะ ๒๐๐ เมตรด้วยเสมอ ดังนั้น การที่มีการกำหนดในส่วนในระยะ ๒๐๐ เมตร ไว้ในกฎกระทรวงฯ จึงมีความมุ่งหมายให้สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร จะต้องอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะเท่านั้น สำหรับในส่วนพื้นที่ที่เกินกว่า ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะจะไม่สามารถดำเนินการเป็นสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ” หมายความว่า “ตั้งอยู่บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งมีด้านใดด้านหนึ่งกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ติดถนนสาธารณะซึ่งใช้เป็นทางเข้าออกและที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น” ตามนัยข้อความว่า “และที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น” แปลความได้ว่า ที่ดินแปลงนั้นที่มีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น สามารถสร้างสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ได้ทั้งแปลง ฉะนั้น หากเจตนารมณ์ต้องการให้สร้างอาคารที่เกิน ๓๐๐ ตารางเมตรได้เฉพาะในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น ควรจะต้องพิจารณาแก้ไขคำนิยามของคำว่า “ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ” เสียใหม่เป็นความหมายว่า “ตั้งอยู่บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งมีด้านใดด้านหนึ่งกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ติดถนนสาธารณะซึ่งใช้เป็นทางเข้าออก และอาคารนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น”

ที่ประชุมคณะกรรมการผังเมืองเสียงส่วนใหญ่มีความเห็นตามแนวทางที่หนึ่ง คณะกรรมการผังเมืองจึงมีมติว่า ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นปัญหาว่าแนวทางใดตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการผังเมือง เป็นแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการวางและจัดทำผังเมืองในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม ดังนั้น จึงต้องจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ซึ่งได้กำหนดไว้ท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ต่าง ๆ สำหรับพื้นที่ในกรุงเทพมหานครนั้นได้มีการจำแนกประเภทที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยแยกที่ดินเป็นประเภทต่างๆ เช่น สีเหลือง หมายถึงที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย หรือสีเขียว หมายถึงที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เป็นต้น การใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๙

สำหรับกรณีตามข้อหารือนี้จะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าอาคารสำนักงานที่บริษัท เอเซียฮอนด้ามอเตอร์ จำกัด ได้ขออนุญาตก่อสร้างอยู่ในที่ดินที่อยู่ในบริเวณ ย. ๓ - ๒๗ ซึ่งความในข้อ ๙ (๑)^๑ แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๙

^๑ ข้อ ๙ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงนี้ ให้เป็นไปตามต่อไปนี้

(๑) ที่ดินประเภท ย.๑ ถึง ย.๔ ที่กำหนดไว้เป็นสีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย โดยมีวัตถุประสงค์และจำแนกเป็นบริเวณ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) ที่ดินประเภท ย.๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำรงรักษาสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยบริเวณระหว่างเขตเมืองชั้นในกับเขตชานเมือง และบริเวณโดยรอบศูนย์ชุมชน จำแนกเป็นบริเวณ ย.๓ - ๑ ถึง ย.๓ - ๑๐๖

ฯลฯ

ฯลฯ

เมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้ระบุให้ที่ดิน ย. ๑ ถึง ย. ๔ เป็นสีเหลือง และเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ประกอบกับความในข้อ ๑๔^๒ ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ย. ๓ เพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว ห้องแถว หรือตึกแถว สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนั้น จะให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบ ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ ส่วนข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ย. ๓ นั้น เดิมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ยกเว้นให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย แต่ในชั้นการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ได้มีคำคัดค้านให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจการสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตรในที่ดินประเภท ย. ๓ (ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย) ได้ จึงทำให้คณะกรรมการผังเมืองมีมติให้เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีเงื่อนไขแห่งการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าอาคารสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร จะต้องมิใช่อาคารขนาดใหญ่^๓ อาคารสูง หรืออาคารขนาด

^๒ ข้อ ๑๔ ที่ดินประเภท ย. ๓ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว ห้องแถว หรือตึกแถว สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร เว้นแต่

(ก) สำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ซึ่งมิใช่อาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร หรือตั้งอยู่ภายในระยะ ๕๐๐ เมตร จากจุดศูนย์กลางสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคารขนาดใหญ่” หมายความว่า อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร หรืออาคารที่มีความสูงตั้งแต่ ๑๕.๐๐ เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นคาบฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

ฯลฯ

ฯลฯ

ใหญ่พิเศษ^๔ ซึ่งจะต้องตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๖ เมตร หรือตั้งอยู่ภายในระยะ ๕๐๐ เมตร จากจุดศูนย์กลางสถานีรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ทั้งนี้ เพื่อให้มีให้อาคารสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ตั้งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะมากจนส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของประชาชน ส่วนนิยามคำว่า “ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ” ในข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ที่ให้ความหมายว่า “ตั้งอยู่บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งและที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น” จึงทำให้การยกเว้นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความในข้อ ๑๔ วรรคสอง (๑๒) (ก) แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ซึ่งไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ ต้องมีพื้นที่ก่อสร้างอาคารทั้งหมดอยู่ภายในระยะ ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารที่บริษัท เอเซียฮอนด้ามอเตอร์ จำกัด ได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารสำนักงานที่มีพื้นที่ประกอบการเกิน ๓๐๐ ตารางเมตร ที่ตั้งอยู่ในระยะเกินกว่า ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนกาญจนาภิเษก จึงเป็นการขอใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๑๔ วรรคสอง (๑๒) (ก) แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ กรณีข้อเสนอนี้จะตามแนวทางที่หนึ่งของคณะกรรมการผังเมืองจึงเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

^๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูงตั้งแต่ยี่สิบสามเมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

“อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคารหรือส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่หนึ่งหมื่นตารางเมตรขึ้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ ในกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ” หมายความว่า ตั้งอยู่บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งมีด้านใดด้านหนึ่งกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ติดถนนสาธารณะซึ่งใช้เป็นทางเข้าออก และที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน ๒๐๐ เมตร จากจุดกึ่งกลางถนนสาธารณะนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๑

ไปเรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะจังหวัด
กาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ
ที่ ทส ๐๒๐๓/๓๙๖๐ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปล
ความได้ว่า ด้วยจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือ ลับ กจ ๐๐๑๗.๑/ว ๔๙๙๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม
๒๕๕๐แจ้งต่อประธานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ว่า ในคราว
ประชุมอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี (กปร. จังหวัด) ครั้งที่
๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีการพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑
เลขที่ ๔๒๑๒ และเลขที่ ๙๒๒๘ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ที่
เป็นที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี
อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ว่า เป็น
การออกโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผลการประชุม กปร. จังหวัด เสียงข้างมากเห็น
ว่า ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยมีอนุกรรมการฯ หนึ่งเสียง คือ ธารักษ์พื้นที่เห็นว่าออกโฉนด
ที่ดินโดยมิชอบ เนื่องจากมิได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมาย และเป็นการออกก่อนมี
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ
โดยมิได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ตามหลักเกณฑ์ที่กรมที่ดิน
กำหนดในขณะนั้น จึงขอหารือว่า คำวินิจฉัยและความเห็นของ กปร. จังหวัด ถูกต้องหรือไม่
ประการใด

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่าย
เลขานุการของ กปร. ได้เสนอเรื่องต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายโมฆิต บันเปี่ยมรัษฎ์) ประธาน กปร.
เพื่อขอกำหนดนัดประชุม กปร. ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่ประธาน กปร. ให้นำปัญหาข้อ
กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้หารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องการออกโฉนดที่ดินจากสำเนา
เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุม คำวินิจฉัยเรื่องการออกโฉนดที่ดิน
ความเห็นของ กปร. จังหวัดกาญจนบุรี และคำวินิจฉัยส่วนตัวของธารักษ์พื้นที่แล้ว ปรากฏ
ข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. การออกโฉนดที่ดิน ทั้ง ๓ แปลง ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี

๑.๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ ทางราชการออกให้แก่ นางทวีทรัพย์ สงเคราะห์ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๑๖ จากหลักฐาน น.ส.๓ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี ซึ่งทางราชการได้ออกให้แก่ นายประกอบ ตันชนะ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๔ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบล และอำเภอเดียวกัน ที่นายประกอบฯ เป็นผู้แจ้ง ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๔๙๘ โดยได้จัดแจ้งข้อมูลการได้มาซึ่งที่ดินตาม ส.ค.๑ ว่าได้มาโดยการรับมรดกจากมารดา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๙ และในการพิสูจน์รายการได้สวนสิทธิผู้ขอในขั้นตอนการออก น.ส.๓ ถึงสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินว่า เป็นการทำให้ โดยมารดาของผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมาณ ๔๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๙)

๑.๒ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๒ ทางราชการออกให้แก่ นางทวีทรัพย์ สงเคราะห์ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ จากหลักฐาน น.ส.๓ เลขที่ ๑๕๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี ซึ่งได้ออกให้นางสมยา ชูจิตร และนายสุวรรณ วงแหวน ตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ และ น.ส.๓ เลขที่ ๒๕๐/๑๗๓ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๑๕ (โดยการแบ่งแยกจาก น.ส.๓ เลขที่ ๑๗๓) ซึ่งได้ออกให้นายประกอบ ตันชนะ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๑๕๙ และ ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ (บางส่วน) หมู่ที่ ๓ ตำบล และอำเภอเดียวกัน ที่นายประกอบฯ เป็นผู้แจ้ง ส.ค.๑ ไว้เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘ และวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๔๙๘ โดยได้จัดแจ้งข้อมูลการได้มาซึ่งที่ดินไว้ว่า ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกจากมารดา ผู้แจ้งได้เริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินแปลงนี้มาโดยทำให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ในการพิสูจน์รายการได้สวนสิทธิในขั้นตอนการออก น.ส.๓ และเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นการครอบครองที่ดินมีความว่า ผู้แจ้ง ส.ค.๑ ได้เริ่มต้นครอบครองมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ก่อนหน้านั้นมารดาของตนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหน้านี้นี้ประมาณ ๓๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕) และมารดาครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมาณ ๔๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๙) ตามลำดับ

๑.๓ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘ อำเภอเมืองกาญจนบุรี ทางราชการออกให้แก่ นางวิไล นัยวิจิตร เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ในประเภทมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน โดยการสอบสวนพยานบุคคลผู้สูงอายุและผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งรับฟังถ้อยคำพยานได้ว่า มีการเริ่มต้นครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยการทำไร่ข้าวโพดและมันสำปะหลัง ซึ่งผู้ขอให้ถ้อยคำถึงเหตุที่มีได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในขณะนั้นเจ้าของที่ดินไปรับจ้างตัดไม้ที่อำเภอศรีสวัสดิ์เป็นเวลานาน สำหรับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้มีคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนพิจารณาสอบสวนสิทธิแล้วเห็นว่าการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ และได้ดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติแล้ว

ปัจจุบันที่ดินทั้ง ๓ แปลงนี้มีชื่อคุณหญิงกอบลาภ เย็นมะโนช เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๓

๒. กพร. จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลสนับสนุนโดยสรุปแต่ละแปลงดังนี้ คือ

๒.๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒

๒.๑.๑ จังหวัดกาญจนบุรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการกำหนดขั้นตอนวิธีการพิจารณา เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่เมื่อทางราชการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการไปก่อนที่จะมีระเบียบวิธีการ จึงไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

๒.๑.๒ ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงมิได้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นที่หวงห้าม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ หวงห้ามเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ประกอบกับการดำเนินการเพื่อการออก น.ส.๓ ได้มีการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่า มีตำแหน่งที่ตั้งตัวแปลงที่ดินถูกต้องตามหลักฐาน ส.ค.๑ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาโดยผู้ขอ เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ได้ระวางชี้และรับรองแนวเขตครบถ้วน การประกาศเรื่องการออกหนังสือสำคัญครบกำหนดตามกฎหมาย ไม่มีผู้ใดคัดค้าน เจ้าของที่ดินนั้นจึงชอบที่จะนำที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ มาขอออกโฉนดที่ดินได้ ปัจจุบันมีชื่อคุณหญิงกอบลาภฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการจดทะเบียนชื่อมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน จึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยมีข้อเท็จจริงลำดับเวลาเริ่มต้นการครอบครองที่ดินดังนี้ คือ

(๑) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ มีหลักฐานเริ่มต้นกับทางราชการเป็น ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี มีการบันทึกการพิสูจน์สอบสวนว่า เริ่มต้นการครอบครองโดยมารดาของผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๔

(๒) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๒ มีหลักฐานเริ่มต้นกับทางราชการเป็น ส.ค.๑ เลขที่ ๑๕๙ และ ส.ค.๑ เลขที่ ๑๗๓ (บางส่วน) หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี มีการบันทึกการพิสูจน์สอบสวนว่า เริ่มต้นการครอบครองโดยมารดาผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ และ พ.ศ. ๒๔๔๙ ตามลำดับ

๒.๒ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘

๒.๒.๑ เป็นกรณีอยู่ในเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดินแต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ทรี ถ้ามีความจำเป็นในการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ เป็นการเฉพาะรายเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรฯ ให้ดำเนินการได้ตามที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

๒.๒.๒ ที่ดินที่ออกโฉนดดังกล่าวมีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่จะมีผลให้ที่ดิน

ตกเป็นที่หวงห้าม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ มีผลครอบคลุมเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ผู้ครอบครองจึงชอบที่จะนำที่ดินมาขออนุญาตได้ตามกฎหมาย

๒.๒.๓ ข้อเท็จจริงในการออกโฉนดที่ดิน ได้ผ่านการพิจารณาสอบสวนสิทธิของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนแล้ว

๓. ความเห็นของธนารักษ์พื้นที่ ซึ่งเป็นอนุกรรมการ กปร. จังหวัด คัดค้านการพิจารณา และการมีมติของ กปร. จังหวัดว่า การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการออกในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยง และไม่น่าเชื่อได้ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับแล้ว โดยจัดทำบันทึกเป็นความเห็นส่วนตนที่มีเหตุผลสนับสนุนข้อพิจารณาเพิ่มเติมความสรุปได้ ดังนี้

๓.๑ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒ มีข้อพิจารณาใน ๓ ประเด็น คือ

๓.๑.๑ การออกโฉนดที่ดินมิได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้าม เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อเรื่องไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ

๓.๑.๒ ที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยงไม่น่าเชื่อได้ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ เพราะในใบไต่สวนมีการบันทึกเพิ่มเติมภายหลัง โดยระบุเวลาการครอบครองก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งผู้บันทึกมิใช่ผู้ไต่สวน ลายมือต่างกัน

๓.๑.๓ มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมจากคำวินิจฉัยของ กปร. จังหวัดอีกประเด็นหนึ่ง คือ การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มีหลักเกณฑ์การตรวจสอบการครอบครองว่าจะต้องได้รับการพิจารณาจากกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนราชการผู้ดูแลรักษาพื้นที่หวงห้ามเสียก่อน เมื่อการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีได้ดำเนินการ จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ ไม่ว่าจะมีพยานยืนยันว่ามีการครอบครองมาก่อนการเป็นที่หวงห้ามก็ตาม

๓.๒ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๙๒๒๘

๓.๒.๑ มีข้อโต้แย้งการชี้แจงของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในประเด็นที่สามารถออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามได้ แม้ว่าจะมิได้แจ้ง ส.ค.๑ ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินงานตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้มีการกำหนดไว้อย่างไร และได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวแล้วหรือไม่ กรณีนี้เห็นว่าควรมอบให้กรมที่ดินเป็นผู้พิจารณา

๓.๒.๒ การได้แสดงความเห็นคัดค้านในประเด็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ ว่า มิได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนในคำวินิจฉัยของ กปร. จังหวัด ต่อมาในการทำคำวินิจฉัยส่วนตนไว้ท้ายบันทึกปรากฏว่า มีข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมมา แต่เดิมแล้วว่า มีการผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนมาแต่เดิมแล้วจึงไม่ติดใจในการคัดค้านเดิม แต่ประการใด

๔. ความเห็นสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กปร.

๔.๑ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒ ทางราชการออกให้ผู้ขอจาก หลักฐาน น.ส.๓ ซึ่งออกจาก ส.ค.๑ มีขั้นตอนการออก น.ส.๓ ที่ได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ว่า มีตำแหน่งที่ตั้งที่ดินถูกต้องตาม ส.ค.๑ โดยมีผู้ขอ เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ ลงนามรับรองแนวเขตครบถ้วน และประกาศเรื่องการออก น.ส.๓ ครบถ้วนตามเวลาที่กฎหมาย กำหนด โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน ย่อมถือได้ว่าถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าของที่ดินจึงชอบที่จะนำที่ดิน ตามหลักฐาน น.ส.๓ มาขอออกโฉนดที่ดินต่อไปได้ ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากการพิจารณาของ กปร. จังหวัด ว่าการครอบครองฯ ที่ดินที่ขอออกโฉนดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๙ และ พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งเป็นเวลาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ และเป็นเวลาก่อนการใช้บังคับ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้ดำเนินการนำขึ้น ทะเบียนที่ดินตามกฎหมาย แต่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งมีอำนาจ ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่ดินที่ออกโฉนด จึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่รัฐอาจกำหนด หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ที่ดินฯ ที่กล่าวได้ และไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนถึงเวลาการใช้บังคับของประมวล กฎหมายที่ดิน และเมื่อได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ รวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นก็ อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๒ เนื่องจากการออก น.ส.๓ ในข้อ ๔.๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้นำมาใช้เป็น หลักฐานใน พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นกรณีและผู้ขอมีสิทธิตามกฎหมายดังที่กล่าว และเป็นไปโดยชอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามที่กฎหมาย กำหนดในขณะนั้น ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่จะมีหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้ามฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ตามที่กรมที่ดินกำหนดให้ต้องปฏิบัติในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ประกอบกับในขณะนั้นยังไม่มีระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีการกำหนด มาตรการในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐใช้บังคับ อันเป็นเวลากลายหลังจากที่

ได้ออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้วก็ไม่มีการที่จะต้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแต่ประการใด จึงเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๔.๓ การที่ธนาคารพื้นที่เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๔.๑ จะต้องได้รับการพิจารณาจากกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ดูแลรักษาพื้นที่ที่มีการหวงห้ามก่อน เมื่อมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ แม้จะมีพยานหลักฐานยืนยันว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามก็ตาม เป็นข้อเท็จจริงนอกคำวินิจฉัย แต่จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของ กปร. จังหวัด พบว่ามี การกล่าวอ้างถึงคำสั่งกองทัพบก ที่ ๔๔๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๐๗ สรุปว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง ตัดฟัน เข้าทำการปลูกสร้าง หรือกระทำการใด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกองทัพบกเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ เมื่อมีผู้ยื่นเรื่องราวขอเข้าจับจอง หักร้าง ตัดฟันเข้าจัดทำปลูกสร้างหรือกระทำการใดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสิ่งรบกวนทั้งหมดมายังกองทัพบก พร้อมกับเสนอความเห็น ว่า ควรอนุญาตหรือไม่แนบมาด้วยเพื่อเป็นแนวทางที่กองทัพบกจะได้พิจารณาสั่งการเป็นรายๆ ไป ความดังกล่าวนี้เห็นว่าจะมีความมุ่งหมายที่ประเด็นการจับจองที่ดินที่ผู้ขอขอยังไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย กรณีจึงเห็นว่า หากเป็นที่ดินที่ผู้ขอมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนตามข้อ ๔.๑ ก็ชอบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการออกโฉนดที่ดินที่กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่อไปได้ คำสั่งกองทัพบกฯ มิได้เป็นเงื่อนไขในการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเช่นข้อ ๔.๒ แต่ประการใด เนื่องจากมิได้เป็นการขออนุญาตเข้าจับจองที่ดินฯ กรณีนี้จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยชอบแล้ว

๔.๔ สำหรับความเห็นของธนาคารพื้นที่ในประเด็นที่ว่า ที่ดินมีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง เพราะมีการบันทึกข้อมูลในการพิสูจน์สอบสวนเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งผู้บันทึกมิใช่ผู้สอบสวน ลายมือต่างกัน สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า มิได้เป็นปัญหาในข้อกฎหมายแต่ประการใด หากแต่เป็นปัญหาในข้อเท็จจริงที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้ดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

๔.๕ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘ อำเภอเมืองกาญจนบุรี สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ที่ดินจะมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้าม แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมิได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้แจ้ง ส.ค.๑ ย่อมมีผลให้ที่ดินแปลงนี้ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ด้วยการตกเป็นที่ดินหวงห้าม อันถือได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ และต้องห้ามมิให้นำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่ว่าจะได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ ตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าการออกโฉนดที่ดิน

ดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการมิได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ ไว้เป็นหลักฐาน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้างต้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประการใด เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก และกรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๗))^๑ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๒ ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสรีที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีดังนี้

(๑) กรณีการเข้าครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ หากมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติผ่อนผันให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวมิใช่เป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ จึง

^๑ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล (เรื่องเสรีที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๗)) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๒๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ บันทึก เรื่อง ขอบทวนการหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล (เรื่องเสรีที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี

เป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองก็ไม่ได้ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และหากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และถือว่าไม่ใช่ผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด การครอบครองที่หวงห้ามดังกล่าวต่อมาจึงไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว แม้จะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

ดังนั้น เมื่อกรณีตามข้อหาหรือ ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ เลขที่ ๔๒๑๒ และเลขที่ ๙๒๒๘ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินการพิสูจน์ให้เป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อใด และการครอบครองเป็นไปอย่างต่อเนื่องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่สามารถวินิจฉัยข้อหาหรือดังกล่าวได้

^๔ มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

^๕ มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์บนพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้
ดินโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ รพม ๐๐๒/๑๗๔๗ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๖ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๑ ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ดังนี้

๑. การพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์ นั้น เห็นว่า มาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ รฟม. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการให้บริการกิจการรถไฟฟ้า โดยให้มีอำนาจกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้า ดังนั้น เมื่อ รฟม. ได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการรถไฟฟ้า โดยการสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์บนที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว รฟม. ย่อมสามารถนำพื้นที่ภายในบริเวณอาคารดังกล่าวไปดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการให้บริการกิจการรถไฟฟ้าได้ตามมาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓

๒. การพัฒนาพื้นที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้า - ออก สถานีรถไฟฟ้าใต้ดินและบริเวณหน้าอาคารจอดรถ นั้น เห็นว่า โดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหลักการสำคัญว่าการเวนคืนจะต้องกระทำเท่าที่มีความจำเป็น และการซื้อขายที่ดินกรณีนี้มีขึ้นเพื่อนำมาใช้สำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้า - ออก สถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน การให้บริการ และการจัดให้มีสถานที่จอดรถ อันอยู่ในขอบเขตของกิจการรถไฟฟ้า จึงเป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และเมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินหรืออาคารจอดรถเรียบร้อยแล้ว รฟม. ยังมีหน้าที่ต้องรักษาที่ดินดังกล่าวเพื่อ

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๓๙๔/๒๕๔๘)

อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรถไฟฟ้า ดังนั้น รฟม. จึงไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณดังกล่าวไปดำเนินการธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือในกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ก็ตาม

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าว รฟม. เห็นว่า เมื่อได้เวนคืนที่ดินมาเพื่อก่อสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน และภายหลังจากการสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว มีพื้นที่ว่างเหนืออุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน และบริเวณด้านบนสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินซึ่งยังมีได้มีการใช้ประโยชน์ใด ประกอบกับ รฟม. ได้รับการร้องขอจากเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนผู้ครอบครองหรือผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงขอใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว ในลักษณะของการใช้เป็นทางเข้า - ออกถนน ที่จอดรถ การสร้างสวนสาธารณะ การปรับปรุงภูมิทัศน์ การติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ รวมทั้งจัดทำเป็นสถานที่ให้บริการต่าง ๆ โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ รฟม. กำหนด ซึ่ง รฟม. เห็นว่า เมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว จึงสามารถนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปพัฒนาได้ตามนโยบายความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีนโยบายไม่แตกต่างไปจากการใช้ประโยชน์ในอาคารสถานีรถไฟฟ้า อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์บนที่ดิน ซึ่งการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐ รฟม. จึงได้เสนอกระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามความในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนี้

๑. เห็นชอบให้นำพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินบริเวณทางเข้า - ออกศูนย์ซ่อมบำรุงห้วยขวางไปดำเนินการจัดทำเป็นถนนเชื่อมต่อระหว่างถนนวัฒนธรรมกับถนนรัชดาภิเษก เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรของประชาชน

๒. เห็นชอบให้นำพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งได้มีการก่อสร้างสถานีไปแล้ว และมีใช้เป็นทางเข้า - ออกสถานี และพื้นที่ว่างเหนืออุโมงค์สถานีรถไฟฟ้าใต้ดินบริเวณหัวมุมถนนพระราม ๔ - รัชดาภิเษก ใกล้กับสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ไปให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าและประชาชนทั่วไป

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. พื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดิน และพื้นที่ว่างบริเวณด้านบนสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินเป็นกรณีเดียวกับพื้นที่ดินว่างเปล่าปากทางเข้า - ออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน รฟม. จึงมีพันธะที่จะต้องนำที่ดินที่ได้มาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แม้ว่า รฟม. จะได้ดำเนินการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินแล้วก็ตาม รฟม. ก็ยังมีหน้าที่ต้องรักษาที่ดินดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรถไฟฟ้า

๒. พื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือโครงสร้างระบบรถไฟฟ้าใต้ดิน เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหลักการสำคัญว่า การเวนคืนจะต้องกระทำเท่าที่มีความจำเป็น และต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ด้วยประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ได้บัญญัติไว้ว่า “แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น กินทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดินด้วย” ซึ่งหมายความว่า ที่ดินที่ รฟม. ได้มาจากการเวนคืนย่อมต้องมีแดนกรรมสิทธิ์ติดไปกับตัวทรัพย์สินด้วย แม้ว่า รฟม. จะได้ก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าใต้ดินซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วก็ตาม รฟม. ก็ไม่สามารถนำพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือโครงสร้างระบบรถไฟฟ้าดังกล่าวไปดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ เนื่องจากแดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนย่อมครอบคลุมทั้งส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินและใต้ดินการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ว่างเปล่าเหนือโครงสร้างระบบรถไฟฟ้าจึงต้องเป็นไปภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วย

กระทรวงคมนาคม เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันมีผลกระทบต่อประชาชนและ รฟม. และเมื่อมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จึงเห็นควรให้ รฟม. นำเรื่องหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ได้ข้อยุติก่อน เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นด้วย

รฟม. จึงหารือ ดังนี้

๑. พื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งยังมีได้มีการใช้ประโยชน์ นั้น รฟม. จะนำไปใช้ประโยชน์ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้หรือไม่ เช่น สร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินเพื่อให้ประชาชนได้สัญจรและบรรเทาปัญหาการจราจรคับคั่งหรือนำไปดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าและประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ

๒. พื้นที่ด้านบนรอบ ๆ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้า - ออก สถานีรถไฟฟ้าใต้ดินที่ได้มีการปูพื้นคอนกรีตหรือแผ่นซีเมนต์สำเร็จรูปหรือปลูกหญ้า มีลักษณะเป็นลานอเนกประสงค์แล้ว นั้น รฟม. จะนำไปดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย แล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัด

ฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๒ และต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙^๔ โดยวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า

หลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมาตรา ๔๑^๕ และมาตรา ๔๒^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ คือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น พร้อมกับต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยการเวนคืนของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่มีความจำเป็น นอกจากนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะกระทำได้เท่าที่

^๒ บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ มาตรา ๔๑ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖ มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตามความในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้

กรณีข้อหาหรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของ รฟม. แยกการพิจารณาในแต่ละประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่ รฟม. จะนำพื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟใต้ดินไปสร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินหรือนำไปดำเนินการธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่หาหรือมาได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า ตามมาตรา ๓^๘ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตวัฒนา เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า รฟม. ได้สร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟใต้ดิน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อดำเนินกิจการ

^๗ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๘ มาตรา ๓ ที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้า

รถไฟฟ้าแล้ว แต่ยังเหลือพื้นที่ว่างบนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าพื้นที่ดังกล่าว รฟม. จะนำไปดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฟ้าใต้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วย่อมเห็นได้ว่าเมื่อ รฟม. ได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสารตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ย่อมสามารถนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฟ้าได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการเวนคืน นอกจากนี้ การดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รฟม. ตามมาตรา ๗^๙ ประกอบกับมาตรา ๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่ง

^๙ มาตรา ๗ ให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้ทันสมัย

(๓) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า

^{๑๐} มาตรา ๙ ให้ รฟม. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและความสะดวกต่าง ๆ ในกิจการรถไฟฟ้า

(๔) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการเดินรถไฟฟ้า และความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการโดยสารรถไฟฟ้า ตลอดจนการใช้และรักษารถไฟฟ้า ทรัพย์สิน และการให้บริการและความสะดวกแก่การเดินรถไฟฟ้าและการโดยสารรถไฟฟ้า

(๕) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อใช้ในการลงทุน

(๗) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการกิจการของ รฟม. ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบห้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๘) ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการกิจการของ รฟม.

(๙) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับการกิจการของ รฟม.

(๑๐) ให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน

(๑๑) พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้า

มวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วย กล่าวคือ รฟม. มีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า ซึ่งการดำเนินธุรกิจตามมาตรา ๗ (๓) นี้ ย่อมหมายความว่าต้องเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าหรือธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าเท่านั้น ฉะนั้น การที่ รฟม. จะนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปสร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดิน หรือนำไปดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่น หากเป็นการดำเนินธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รฟม. ตามมาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รฟม. ย่อมสามารถดำเนินการได้

ประเด็นที่สอง พื้นที่ด้านบนรอบ ๆ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้า - ออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน เห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้มาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืน รฟม. ในฐานะเป็นผู้ดูแลที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กล่าวคือ ต้องใช้เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าเท่านั้น รฟม. จะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้ กรณีตามปัญหาปรากฏว่าพื้นที่ด้านบนรอบ ๆ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้า - ออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินได้มีการปูพื้นคอนกรีตหรือแผ่นซีเมนต์สำเร็จรูปหรือปลูกหญ้า ซึ่งมีลักษณะเป็นลานอเนกประสงค์ไปแล้ว ดังนั้น การที่ รฟม. จะนำพื้นที่นั้นไปดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ จึงต้องพิจารณาว่ากิจการดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๑

(๑๒) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ รฟม.

เรื่องเสรีที่ ๓๑๕/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและการประกาศทางน้ำชลประทานในเขตอุทยานแห่งชาติ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๑๐.๕๐๖/๑๓๑๓๙ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ได้มีมติที่ประชุมกรณีกรมชลประทานขออนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว ให้กรมชลประทานยินยอมมอบพื้นที่ดังกล่าวคืนให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเพื่อประกาศกำหนดพื้นที่บริเวณที่เพิกถอนให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง ต่อมากรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ เพื่อหารือเรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทานในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการส่งมอบพื้นที่เพิกถอนเพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทานประกาศกลับเป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งที่ประชุมมีมติให้กรมชลประทานมอบพื้นที่ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำคืนให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเพื่อกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติอีกครั้งหนึ่งและต่อมากกรมชลประทานได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๓/ป ๔๔ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง รายงานการประชุม เรื่องการอนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการส่งพื้นที่เพิกถอนเพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน ประกาศกลับเป็นอุทยานแห่งชาติ โดยขอแก้ไขมติรายงานการประชุมดังกล่าวเป็น “กรมชลประทานยินยอมมอบพื้นที่ที่ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำคืนให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอีกครั้งหนึ่ง โดยขอประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานในพื้นที่อุทยานแห่งชาติก่อนส่งคืน” และได้ขอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการทับซ้อนของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าไม่มีการประกาศพื้นที่เพิกถอนบริเวณอ่างเก็บน้ำให้เป็นอุทยานแห่งชาติอีกครั้งหนึ่งจะเกิดปัญหาการลักลอบตัดต้นไม้ แปรรูปไม้ เก็บหาของป่า ล่าสัตว์ ตลอดจนการบุกรุก ยึดถือครอบครองทำการเกษตรสร้างที่พัก แพร ร้านอาหาร หรือรีสอร์ท ในพื้นที่อ่างเก็บน้ำที่ขอเพิกถอนซึ่งคาบเกี่ยวกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ในการปฏิบัติยากที่จะตรวจสอบว่าจุดใดอยู่นอกหรือในเขต นอกจากนี้การกระทำผิดในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้กระทำความผิดจะเข้ามาตามช่องทางอ่างเก็บน้ำ โดยใช้เรือ แพร หรือห่วงยางเป็นพาหนะเข้าไปกระทำผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับพื้นที่น้ำท่วมบริเวณกว้าง ยากที่จะเข้าไปป้องกันปราบปรามการ

กระทำผิดได้ ทำให้เป็นปัญหาอย่างมากต่อการจัดการอุทยานแห่งชาติ และการปฏิบัติงานของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกับกรมชลประทานอาจมีปัญหาด้านกฎหมาย เนื่องจากการทับซ้อนของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นที่ใช้บังคับในพื้นที่เดียวกัน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้พิจารณาแล้ว จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ในกรณีที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้กรมชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ เมื่อกรมชลประทานก่อสร้างแล้วเสร็จ และได้ประกาศทางน้ำชลประทานแล้ว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะประกาศพื้นที่ดังกล่าวกลับเป็นอุทยานแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมชลประทานซึ่งทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน การปฏิบัติงานด้านกฎหมายจะขัดแย้งกันหรือไม่ และหากขัดแย้งกัน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง

๒. ในกรณีที่พื้นที่อ่างเก็บน้ำอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและยังมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ซึ่งกรมชลประทานต้องการประกาศทางน้ำชลประทานในบริเวณดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจำเป็นต้องเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติบางส่วน เพื่อให้กรมชลประทานประกาศทางน้ำหรือไม่ อย่างไร หากไม่เพิกถอนพื้นที่ จะมีวิธีการให้กรมชลประทานดำเนินการอย่างไรได้บ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมชลประทาน) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตรารึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน^๑ ซึ่ง มาตรา ๑๖^๒ และมาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้บัญญัติห้ามการกระทำ

^๑ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชนสืบไป

^๒ มาตรา ๑๖ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า

อันมีลักษณะเป็นการทำลายสภาพทางธรรมชาติของอุทยานแห่งชาติไว้ อันเป็นบทบัญญัติห้ามเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ไม่ว่าจะส่วนบุคคลทั่วไปหรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หากมีการกระทำความผิดห้ามดังกล่าวย่อมเป็นความผิด แต่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้บัญญัติยกเว้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้ในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง

(๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น

(๓) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์

(๔) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด หรือทราย

(๕) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

(๖) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่งทางน้ำหรือทางบก

(๗) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว

(๘) เก็บ หรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้

(๙) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๐) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๑) นำหรือปล่อยปลุกสัตว์เข้าไป

(๑๒) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๓) เข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑๔) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ

(๑๕) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้

(๑๖) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(๑๗) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอันอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์

(๑๘) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น

(๑๙) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

^๓ มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำให้หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่น ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย หรือไร้ประโยชน์

^๔ มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

และดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรืออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เมื่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำต้องมีการเข้ายึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แล้วยางหรือเผาป่า และมีการกระทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กรวด ทราย หรือทำให้น้ำในลำน้ำลำห้วยท่วมทัน หรือปิดหรือกีดขวางทางน้ำ จึงเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น การจะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงต้องดำเนินการกันพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำออกจากเขตอุทยานแห่งชาติเสียก่อนโดยการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ หากไม่มีการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าว กรมชลประทานไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เนื่องจากขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ซึ่งมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่สภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแล้วจึงมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ เพื่อให้กรมชลประทานก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและกรมชลประทานได้ประกาศทางน้ำชลประทานแล้ว พื้นที่บริเวณอ่างเก็บน้ำจึงอยู่ในอำนาจการดูแลของกรมชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ เมื่อได้มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและประกาศทางน้ำชลประทานดังกล่าวแล้ว แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงอาจประกาศพื้นที่ดังกล่าวกลับเป็นอุทยานแห่งชาติอีกครั้ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ได้

กรณีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมชลประทานในพื้นที่เดียวกันนั้น จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ

^๕ มาตรา ๗ การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่มีใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

^๖ มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ประกอบกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตรารึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช ๒๔๘๕ ตรารึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุมส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย โดยมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศทางน้ำชลประทานก็เพื่อการควบคุมดูแลการจัดสรรการใช้น้ำและเพื่อการบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำและทางน้ำชลประทาน เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ กรมชลประทานจึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลอ่างเก็บน้ำและทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้เท่าที่การกระทำใด ๆ นั้น ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖^๘ และมาตรา ๑๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

ประเด็นที่สอง กรณีพื้นที่อ่างเก็บน้ำที่มีอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยยังมิได้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติ หากกรมชลประทานประสงค์จะประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานจะสามารถกระทำได้อหรือไม่นั้น จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ กรณีที่กรมชลประทานได้เข้าไปสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยมีการขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แล้วอย่างถูกต้อง ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติในภายหลัง กับกรณีที่กรมชลประทานได้เข้าไปสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ โดยมีความเห็นในแต่ละกรณี ดังนี้

กรณีที่กรมชลประทานได้เข้าไปก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในภายหลังโดยชอบ กรมชลประทานสามารถประกาศกำหนดทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง

^๗ มาตรา ๕ เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทคือ

ประเภท ๑ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน

ประเภท ๒ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ประเภท ๓ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน

ประเภท ๔ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน

ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทาน และเป็นประเภทใด

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

พุทธศักราช ๒๕๔๕ เฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติที่มีพื้นที่อ่างเก็บน้ำแล้วได้ เท่าที่การกระทำใด ๆ นั้นไม่มีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ส่วนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานที่จะต้องเข้าไปดูแล บำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ นั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชยอมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ประกอบกับข้อ ๘^{๑๑} แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ดังกล่าวได้

สำหรับกรณีที่กรมชลประทานได้เข้าไปสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ มิได้เปิดช่องให้มีการขอใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติในลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่กรมชลประทานเข้าไปดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยมิได้มีการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติส่วนนั้นออกเสียก่อน กรมชลประทานจึงไม่สามารถประกาศทางน้ำชลประทานได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑} ข้อ ๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ หรือลูกจ้างในสังกัดของส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติเฉพาะกรณีและเฉพาะแห่ง

ในกรณีที่ไม่มี การแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างในสังกัดของส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้บริเวณที่ดินที่กันออกตามข้อ ๗ อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำอุทยานแห่งชาตินั้นจนกว่าจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

เรื่องเสรีจที่ ๓๑๖/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน

กองทัพอากาศได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๕๐๐/๒๖๒๙ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า ราษฎรที่ครอบครองอยู่ในเขตทรงสงวน อำเภอสังขะ จังหวัดชลบุรี ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ หากครอบครองหลัง พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ การออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้ากองทัพอากาศประสงค์จะแก้ปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ยุติลง กองทัพอากาศจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไป ก็ย่อมกระทำได้ ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าว กองทัพอากาศได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสังขะ จังหวัดชลบุรี สรุปได้ว่า ที่ดินที่ราษฎรยื่นขออนุญาตจับจองต้องไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และปริมาตร ๔๐ เมตร รอบที่ภูเขา ที่ภูเขา ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๔ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือ แม้จะเป็นที่ภูเขา ที่ภูเขา ซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ไม่สามารถนำไปออกโฉนดที่ดินได้ หากเป็นที่ดินในเขตทรงสงวน เพราะขัดกับหลักเกณฑ์ที่กองทัพอากาศกำหนด

กองทัพอากาศพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน จึงหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. กองทัพอากาศจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้สอดคล้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ หรือสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ได้ตามเจตนารมณ์และความประสงค์ของกองทัพอากาศ โดยไม่ขัดต่อพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕

๒. หากต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้สอดคล้องกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กองทัพอากาศสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตโดยคำนึงถึงความปลอดภัยในทางราชการทหารเป็นหลัก เช่น ไม่อนุญาตในที่ดินบนเขาที่มีเอกสารสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นพื้นที่ที่สามารถสังเกตการณ์หน่วยทหารได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกองทัพเรือ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกองทัพเรือ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๘๙/๒๕๓๘^๑ ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นที่ดินที่กองทัพเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่เพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อกันมิให้คนต่างด้าวมาจับจองหรือรับซื้อไป และหากรายการรายใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ ย่อมทำให้การครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ รวมทั้งไม่สามารถนำไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งกองทัพเรือสามารถแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยให้กองทัพเรือพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราย ๆ ไป เนื่องจากพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตไว้

สำหรับประเด็นปัญหาตามข้อหาอื่นนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากองทัพเรือสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนได้ตามความประสงค์ของกองทัพเรือและเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ กำหนดให้กองทัพเรือเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวน แต่พระบรมราชโองการฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดเพื่อให้กองทัพเรือใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดิน ดังนั้น จึงถือได้ว่า พระบรมราชโองการฯ ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่กองทัพเรือที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงความปลอดภัยในทางราชการทหาร กองทัพเรือจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ประชาชนเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนได้ตามความประสงค์ของกองทัพเรือและเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕

ส่วนประเด็นว่าราษฎรที่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิ

^๑ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในที่ดินไว้ โดยการจะได้มาซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามที่มาตรา ๕๖^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ กล่าวคือ สำหรับการออกโฉนดที่ดินนั้น ข้อ ๑๔^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สองประการด้วยกัน คือ ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย โดยจะต้องไม่ใช่ที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า แม้อำนาจที่พอจะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเขตทรงสงวนได้ตามความประสงค์ของกองทัพอากาศและเจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ ก็ตาม แต่หากราษฎรจะนำที่ดินที่ครอบครองไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ประกอบด้วย

^๒ มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกไปจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว 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" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
 - (๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น
 - (๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- อย่างอื่น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๑

ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๔๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑

เรื่อง การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว (ท) ๗๙๓๖

ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐

(๒) หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว (ท) ๒๕๔๔

ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว ขอเรียนว่าเมื่อกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวประชาชนผู้ถูกเวนคืนและรัฐจะไม่เสียประโยชน์ เพราะจะไม่มีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินค่าทดแทนและการเข้าครอบครองที่ดินเพื่อกระทำตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ขัดข้องกับข้อเสนอให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการเวนคืนไว้อย่างชัดเจนแล้ว และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ เป็นเพียงแนวปฏิบัติของส่วนราชการเจ้าของเรื่องให้เร่งรัดดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนเป็นข้อสังเกตว่า เมื่อมีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องไม่ละเลยและต้องเร่งดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ใช้บังคับภายในอายุพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพราะหากดำเนินการไม่ทันภายในอายุการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนแล้ว จะต้องถือว่าเป็นกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และจะต้องกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนขึ้นใหม่ โดยให้ถือเอาราคา

ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่องบประมาณที่รัฐ
จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นด้วย
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๙/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในบริเวณสุสานวัดพระศรีมหาธาตุ
ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๑/๑๑๑๗ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยเจ้าอาวาสวัดพระศรีมหาธาตุ มีลิขิตที่ กผ.พม. ๐๘๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ขอคัดค้านการนำที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในสุสานวัดพระศรีมหาธาตุไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุ โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

๑. ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ - ๒๔๘๔ เกิดสงครามอินโดจีน พลตรีหลวงพิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นเจรจาพักรบ มีญี่ปุ่นเป็นผู้ไกลเกลี่ยแบ่งดินแดนให้ไทย เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๘๓ รัฐบาลได้สร้างวัดประชาธิปไตยหรือวัดพระศรีมหาธาตุเป็นวัดพระอารามหลวงชั้นเอก เป็นนิติบุคคล ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๔๘๔ โดย รัฐบาลได้ประชุมคณะรัฐมนตรีให้สร้างป่าช้า (สุสานวัดพระศรีมหาธาตุ) ในทางด้านทิศใต้ของวัด อยู่ในความดูแลและบำรุงรักษาของกระทรวงกลาโหม

๒. ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๘๕ ปรากฏวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งมอบการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) เมื่อประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้มารับมอบวัดพระศรีมหาธาตุและในส่วนที่ยังสร้างไม่เสร็จอีกด้วย สิ่งก่อสร้างที่ยังมิได้จัดทำขอให้จัดสร้างในที่ธรณีสงฆ์ เช่น ศาลาการเปรียญ ฼าปนสถาน ฼าปนสถานและสุสานนั้น มีกระทรวงกลาโหมดูแลรักษาอยู่ และได้มีการส่งมอบตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งได้ตกลงกัน ณ วัดพระศรีมหาธาตุ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๖ โดยมีการส่งมอบสุสานวัดพระศรีมหาธาตุด้วย

๓. การประชุมคณะกรรมการเกี่ยวกับการสร้างวัดพระศรีมหาธาตุ ครั้งที่ ๒ ณ ห้องประชุมกรมโฆษณาการ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕ ภายหลังจากที่ได้มีงานพระราชทานเพลิงศพผู้เสียชีวิตในราชการสงครามแล้ว หลักฐานการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุ อันเป็นการส่งมอบแต่กระทรวงศึกษาธิการเดิม ได้มีคณะกรรมการสร้างวัดฯ ระบุชัดว่าจะต้องดำเนินการสร้าง฼าปนสถานเพื่อพิธิศพทหารด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าสุสานแห่งนี้ทาง รัฐบาลส่งมอบทรัพย์สินที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างให้กระทรวงศึกษาธิการพร้อมกันไปแล้ว และยังมีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงการคลังให้ทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบการ

ปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่รัฐบาลให้กระทรวงกลาโหมดูแลรักษาอยู่ในขณะนั้น

ภายหลังจากที่กระทรวงกลาโหมได้มอบที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุแล้ว กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) ก็ได้เข้าดูแลสถานวัดพระศรีมหาธาตุตลอดมา ต่อมาได้นำทรัพย์สินที่เป็นที่ธรณีสงฆ์ให้กองทัพอากาศเข้า วัดพระศรีมหาธาตุเข้าใจว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดยังคงคลื่อนอยู่ตามหลักฐานและข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. ในบันทึกเรื่องการสร้างวัดตามบัญชานายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๘๓ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการสร้างวัดขึ้นใหม่วัดหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลอันกว้างทั้งในทางพระศาสนาและบ้านเมือง เลือกลงสถานที่ใกล้บริเวณอนุสาวรีย์หลักสี่เพื่อสร้างวัดนี้ เมื่อพิจารณาสถานที่แล้วเห็นพร้อมกันว่าควรใช้ที่ดินระหว่างถนนประชาธิปไตยกับถนนที่ตัดตรงไปสถานีหลักสี่ ซึ่งมีเนื้อที่เพียงพอกับความประสงค์ของท่านนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ราว ๕๐ ไร่ โดยเขตวัดนี้จะต้องแบ่งเป็น ๓ ตอน เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วได้มีพระราชบัญญัติพระราชทานวิสุงคามสีมา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตราไว้ ณ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๘๔ มาตรา ๓ ให้วัดพระศรีมหาธาตุ ตำบลกุบแจ อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และเป็นวัดอารามหลวงชั้นเอก ชนิดวรมหาวิหาร

๒. ตามรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๕/๒๔๘๔ วันพุธ ที่ ๑๙ มีนาคม ๒๔๘๔ เรื่องที่ ๓๔ คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่ดินทางใต้วัดพระศรีมหาธาตุไว้สำหรับทำเป็นที่เก็บศพพวกกทหาร ตำรวจ และพลเรือน ที่ได้เสียชีวิตเนื่องในการรบกับอินโดจีน แต่ต่อมาได้มีการทำสัญญาแบ่งขายกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๔๘๔ ระหว่างเอกชนผู้ขายและกระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อและผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๑๕ โฉนด (ที่ถูกต้อง คือ ๑๖ โฉนด) เนื้อที่ ๖๔ ไร่ ๒ งาน ๖๘ ตารางวา

๓. วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๘๕ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเรื่องจรรยาวัณที่ ๒๔ เรื่องการส่งมอบวัดพระศรีมหาธาตุ ที่ประชุมตกลงให้กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) รับมอบวัดพระศรีมหาธาตุ รวมทั้งทรัพย์สินของวัดไปจัดการต่อไป และได้มีหนังสือแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทราบตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๗๘๐๖/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๔๘๕ ส่วนการดูแลควบคุมสุสานในวัดพระศรีมหาธาตุนั้นได้มีหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ ๗๗๙๒/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ ถึงกระทรวงกลาโหม ให้กระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลและรักษาสุสาน และขณะเดียวกันก็มีหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ ๗๗๙๑/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ ถึงกระทรวงศึกษาธิการแจ้งให้ทราบว่าคำสั่งให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ควบคุมดูแลและรักษาสุสานนั้นแล้ว จากนั้นได้มีการบันทึกการมอบและการรับมอบการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุและทรัพย์สินของวัด เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๖ ระหว่างประธานกรรมการควบคุมการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมา

กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ที่ ๑๓๑๔๘/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๙๐ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งว่า ด้วยสุสานวัดพระศรีมหาธาตุ ซึ่งเดิมทางราชการทหารได้ใช้เป็นที่พักศพและอัฐิของทหารที่เสียชีวิต ในคราวกรณีพิพาทอินโดจีนและสงครามมหาเอเชียบูรพา บัดนี้ ทางราชการกระทรวงกลาโหม ได้จัดการปลงศพทหารผู้เสียชีวิตดังกล่าวเป็นการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้กระทรวงกลาโหมไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อื่นใดต่อไปอีก ขอมอบที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างในบริเวณสุสานวัดพระศรีมหาธาตุตั้งแต่บัดนี้ ในขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลัง ที่ ๑๒๘๕๕/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๙๐ แจ้งว่า ได้มอบที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อใช้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุ และได้ส่งคืนหลักฐานที่ดิน โฉนดที่ดิน ๑๖ ฉบับ หนังสือสัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๑๖ ฉบับ รวม ๓๒ ฉบับ ให้กระทรวงการคลัง

๔. ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น มีคำสั่งว่าให้วัดพระศรีมหาธาตุ จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอง เพื่อจะได้จัดหาเงินการกุศลต่อไป

ต่อมากระทรวงวัฒนธรรมที่กำกับดูแลกรมการศาสนา (ขณะนั้น) ได้แต่งตั้งกรรมการดูแลและบูรณะวัดพระศรีมหาธาตุ พร้อมทั้งแจ้งว่า หน่วยงานราชการต่าง ๆ ขณะนี้ไม่รบกวนวัดพระศรีมหาธาตุ อยู่ในความปกครองของกระทรวงวัฒนธรรมหากมีผู้ต้องการจะใช้เมรุ เพื่อการพระราชทานเพลิงศพ ขออนุมัติกระทรวงวัฒนธรรมโดยตรง ตามหนังสือกระทรวงวัฒนธรรม ที่ นว. ๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๘

๕. ส่วนการทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารของวัดพระศรีมหาธาตุ ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการจัดทำสัญญาเช่า ซึ่งกรมการศาสนา โดยนายฟุ้ง ศรีวิจารณ์ อธิบดี ผู้แทนวัดพระศรีมหาธาตุ ผู้ให้เช่า ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารของวัดพระศรีมหาธาตุ กับกองทัพอากาศ ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๐๓ กำหนดระยะเวลาการเช่า ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๐๓ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๐๘ และสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๘ โดยไวยวัจกร ผู้รับมอบอำนาจของวัด ผู้ให้เช่ากับกองทัพอากาศ ผู้เช่า กำหนดระยะเวลาการเช่า ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๑

๖. ต่อมากระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๐๖๑ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ (กำกับดูแลกรมการศาสนาในขณะนั้น) โดยแจ้งว่าได้พิจารณาตรวจสอบแล้วมีความเห็น ๖ ข้อ ดังนี้

(๑) ที่ดินกระทรวงกลาโหมได้เสนอมอบให้แก่วัดพระศรีมหาธาตุ มีจำนวน ๑๖ โฉนดด้วยกัน

(๒) ที่ดินตาม (๑) กระทรวงกลาโหมได้ซื้อมาในนามของกระทรวงการคลัง กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของกระทรวงการคลังและเป็นที่ราชพัสดุ

(๓) กระทรวงกลาโหมได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตาม (๑) เป็นที่เก็บศพและอัฐิของทหารที่เสียชีวิตในคราวกรณีพิพาทอินโดจีน จึงเป็นการใช้ประโยชน์ในราชการทหารมีผล

ให้ที่ดินทั้ง ๑๖ แปลง มีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

(๔) การที่กระทรวงกลาโหมนำที่ดินราชพัสดุไปมอบให้แก่วัดพระศรีมหาธาตุนั้น เห็นว่า การให้ดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายที่จะผูกพันกระทรวงการคลังผู้ถือกรรมสิทธิ์เพราะ กระทรวงกลาโหมไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน ไม่มีสิทธิจะนำที่ดินของกระทรวงการคลังไปยกให้ผู้อื่น

(๕) การที่วัดพระศรีมหาธาตุเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยสงบและเปิดเผย ด้วยแสดงเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันนับแต่ปี ๒๔๙๐ จนบัดนี้ ไม่ถือว่าเป็นการครอบครอง ปราบปรามเพราะอายุความดังกล่าวจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๖) การที่จะให้ที่ราชพัสดุตาม (๑) ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดพระศรีมหาธาตุอาจ ดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ดังนั้น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่า วัดพระศรีมหาธาตุสามารถจะคัดค้านการนำที่ดินบริเวณสุสานไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (กรมการ ศาสนา) และผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๔๙๔ เห็นควรให้สร้างวัดพระศรีมหาธาตุ และต่อมารัฐบาลมี ความประสงค์ที่จะได้ที่ดินบริเวณทางด้านใต้ของวัดพระศรีมหาธาตุเพื่อทำเป็นสุสานสำหรับเก็บ ศพทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่เสียชีวิตเนื่องจากการรบในสงครามอินโดจีน กระทรวงการคลัง จึงเข้าทำสัญญาซื้อที่ดินกับเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวและระบุกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดซื้อเพื่อทำเป็นสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือน ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) รับมอบวัดพระศรี มหาธาตุ รวมทั้งทรัพย์สินของวัดไปจัดการต่อไป โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มี การก่อสร้างฌาปนสถานในบริเวณวัดแต่อย่างใด ส่วนการควบคุมดูแลสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่เสียชีวิตนั้น นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ ควบคุมดูแลรักษาเนื่องจากเห็นว่ายังไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ใดมีหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการคลัง แจ้งว่า กระทรวงกลาโหมขอมอบที่ดิน อาคาร ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างบริเวณสุสานนี้ให้เป็นสมบัติของวัด

พระศรีมหาธาตุ เนื่องจากได้ดำเนินการปลงศพทหารที่เสียชีวิตจากการรบในสงครามอินโดจีนในสุสานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อื่นได้อีกต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่เสียชีวิตเนื่องจากการรบในสงครามอินโดจีน ได้มาจากการจัดซื้อในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เมื่อกระทรวงกลาโหมได้นำที่ดินนั้นไปใช้จัดทำเป็นสุสานฯ เพื่อประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมแล้ว ย่อมทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับ ที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังนั้นจึงเป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว ย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ ๓^๒ แห่งระเบียบดังกล่าว

แม้ว่าต่อมากระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการคลัง แจ้งว่า กระทรวงกลาโหมขอมอบที่ดิน อาคาร ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างบริเวณสุสานให้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุ เนื่องจากได้ดำเนินการปลงศพทหารที่เสียชีวิตเนื่องจากการรบในสงครามอินโดจีนในสุสานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อื่นได้อีกต่อไป และได้ส่งคืนหลักฐานที่ดิน โฉนดที่ดิน ๑๖ ฉบับ พร้อมหนังสือสัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดินอีก ๑๖ ฉบับ ให้กระทรวงการคลังแล้วก็ตาม แต่เป็นเพียงการโอนการครอบครองดูแลและทำประโยชน์เท่านั้น มิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด เพราะกระทรวงกลาโหมมิได้มีการกรรมสิทธิ์มาแต่ต้น ย่อมไม่มีสิทธิโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่นได้ ประกอบกับเมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่ง

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์

^๒ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอก และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวง ในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

มาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การที่กระทรวงกลาโหมมีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นแต่เพียงการดำเนินการตามข้อ ๑๔^๔ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ที่กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบเพื่อแก้ไขระเบียบให้ถูกต้อง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินดังกล่าวก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และแม้วัดพระศรีมหาธาตุจะครอบครองที่ดินนานเพียงใดก็ไม่อาจอ้างการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๖ ประกอบกับมาตรา ๑๓๐๖^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น เมื่อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบริเวณสุสานวัดพระศรีมหาธาตุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ยาจพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่วัดศรีมหาธาตุตามมาตรา

^๓ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๔ ข้อ ๑๔ ที่ดินราชพัสดุหรือสิ่งปลูกสร้างที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ใช้ราชการอยู่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรม ที่ใช้ที่ดินจะพึงระงับรักษาที่ดินสิ่งปลูกสร้างนั้น ถ้าจะทำการแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายโอนให้แก่ผู้อื่นใช้ราชการหรือด้วยเหตุใด ๆ ก็ดีต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติก่อน เพื่อปฏิบัติการทะเบียนให้เป็นการถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ถ้าเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างทางจังหวัด ให้คณะกรรมการจังหวัดติดต่อแจ้งไปยังกระทรวงทบวงกรมที่ปกครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเพื่อให้กระทรวงทบวงกรมที่ปกครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นติดต่อแจ้งไปยังกระทรวงการคลัง

^๕ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๓๐๖ ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงยังคงเป็นที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความปกครองดูแลของกรมธนารักษ์ ที่จะต้องนำไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

เรื่องเสรีจที่ ๕๙๐/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ ในเขตอุทยานแห่งชาติ
เขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๑๐.๕๐๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความว่า ด้วยสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองได้มีการพิจารณาออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง จากหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๓๙๒ ตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ซึ่งแจ้ง ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จำนวนเนื้อที่ ๓๒ ไร่ ให้แก่วัดบ้านเพ เนื้อที่ประมาณ ๒๘-๑-๐๔.๓ ไร่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีการอ่านแปล ตีความ และวิเคราะห์ ภาพถ่ายทางอากาศ ในบริเวณดังกล่าว เพื่อตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามข้อมูลผลการรังวัดการถือครอง และการทำแผนที่แสดงแปลงที่ดินของวัดบ้านเพ ผลปรากฏดังนี้

ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ พื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ๒๓-๓-๕๔ ไร่

ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ พื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ๒๕-๓-๗๑ ไร่

ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ พื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ๒๘-๐-๐๐ ไร่

ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ พื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ๑๖-๓-๖๗ ไร่

ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ พื้นที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ๑๔-๑-๓๙ ไร่

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ สามารถออกได้เนื้อที่เท่าที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กรณีนี้ ส.ค.๑ แจ้งไว้ว่าจำนวนเนื้อที่ ๓๒ ไร่ ผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ หลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสืบกว่าปี มีการทำประโยชน์เพียง ๒๕-๓-๗๑ ไร่ แต่ได้มีการออกโฉนดที่ดินจำนวน ๒๘-๑-๐๔.๓ ไร่ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องจำนวนเนื้อที่ที่ออกโฉนดที่ดิน

เนื่องจากกรณีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเป็นกรณีซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชหลายแห่ง เพื่อความถูกต้องในด้านกฎหมายและสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณากรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติที่ได้มีการนำ ส.ค.๑ มาใช้เป็นหลักฐาน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. กรณีการออกโฉนดที่ดินจาก ส.ค.๑ รายวัดบ้านเพนี้ได้ใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาจำนวนเนื้อที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน จำนวน ๒๘-๑-๐๔.๓ ไร่

๒. กรณีนี้เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยมีจำนวนเนื้อที่คลาดเคลื่อนไปหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินนั้น มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดถึงกรณีผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้บุคคลดังกล่าวแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่า บุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย สำหรับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผลการภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา ๑๐๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยเจตนา กรณีจึงยอมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่ผู้ครอบครองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองหรือทายาทได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แล้ว ผู้ครอบครองหรือทายาทนั้นย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

^๑ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินนั้น มาตรา ๕๖^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ออกโดยกฎกระทรวง ซึ่งในข้อ ๑๖^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๕^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยให้ผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมายื่นคำขอและให้นำข้อ ๗ (๒)^๖ ข้อ ๑๐^๗ (๒)

^๓ มาตรา ๕๖ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔ ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส.๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕ มาตรา ๕๕ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรียกตามมาตรา ๕๔ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๖ ข้อ ๗ การขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส.๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี่ยบบย่ำตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

^๗ ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้น

และ (๓) ข้อ ๑๑^๔ และข้อ ๑๕^๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือหากปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีอุทยานแห่งชาติ และกรมอุทยานแห่งชาติฯ ยังไม่ได้ขีดเขตอุทยานแห่งชาติลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ หรือกรณีที่ดินนั้นได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไป

ไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินนั้นได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

^๔ ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

^๕ ข้อ ๑๕ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปึกหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(๒) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.๕ ท้ายกฎกระทรวงนี้

(๓) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ตรวจพิสูจน์ที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการแล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ ๓๐ วัน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้

จากหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ครอบครองที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดและมีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นรวมตลอดถึงผู้รับโอน ย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

สำหรับการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค.๑ รายวัดบ้านเพนี้ เนื่องจากได้มีการแจ้งการครอบครองก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปล็ด เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียง ในท้องที่ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง และตำบลแกลง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ การออกโฉนดที่ดินจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนกรณีจำนวนเนื้อที่ตามที่ดินโฉนดที่ดินแตกต่างจากที่มีการแจ้งการครอบครองนั้นจะต้องพิจารณาตามมาตรา ๕๙ ตรี^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งข้อ ๘^{๑๑} แห่งระเบียบของ

^{๑๐} มาตรา ๕๙ ตรี ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

^{๑๑} ข้อ ๘ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะเวลาของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กำหนดว่าในการออกโฉนดที่ดิน ถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครอง และเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินเท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้

ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น กรมที่ดินจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมาตรา ๕๙ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับข้อ ๘ แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย

ประเด็นที่สอง กรณีที่หาหรือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยมีจำนวนเนื้อที่คลาดเคลื่อนไปหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินไม่แจ้งชัด เพียงแต่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ตามผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเท่านั้น ข้อเท็จจริงจึงไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าการออกโฉนดที่ดินมีจำนวนเนื้อที่คลาดเคลื่อนไปหรือไม่ อย่างไร

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑

ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วเมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

เรื่องเสร็จที่ ๗๑๘/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ วร ๐๕๐๒.๖/๓๔๑๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานเขตห้วยขวางได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติยื่นแบบแจ้งรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินรายศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ในพิกัดต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติได้มีหนังสือชี้แจงต่อสำนักงานเขตห้วยขวางว่า สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ อาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชนและประชาชนทั่วไปได้ใช้สถานที่เพื่อเผยแพร่กิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมโดยเสียค่าธรรมเนียมในการใช้สถานที่ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยจึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมา สำนักงานเขตห้วยขวางได้มีหนังสือแจ้งยืนยันให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติยื่นแบบแจ้งรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของทรัพย์สินรายนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติไม่มีอำนาจนำทรัพย์สินของส่วนราชการไปให้เช่าเพื่อหาประโยชน์ การนำสถานที่ของศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยไปให้บุคคลเช่าเพื่อหาประโยชน์จึงไม่ใช่กิจการของรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติจึงขอหารือว่า โดยที่ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ โดยอาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชนและประชาชนทั่วไปได้ใช้สถานที่เพื่อเผยแพร่กิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมโดยเสียค่าธรรมเนียมในการใช้สถานที่ ดังนี้ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแจ้งรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มุ่งประสงค์ให้มีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยกำหนดให้บุคคลผู้พึงชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินยื่นแบบพิมพ์แจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะกำหนดประเภทแห่งทรัพย์สิน ค่ารายปีแห่งทรัพย์สิน และค่าภาษีที่จะต้องเสีย ซึ่งการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินให้คำนึงถึงการหาประโยชน์ในทรัพย์สินโดยพิจารณาจากการใช้ทรัพย์สินตามความเป็นจริงเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ โดยทรัพย์สินของรัฐบาลมีการกำหนดไว้ใน (๒) ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ทรัพย์สินที่จะได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) ต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ โดยคำว่า “กิจการของรัฐบาล” หมายถึง ราชการของทบวงการเมืองต่างๆ โดยตรง^๒ และคำว่า “รัฐบาลใช้ในกิจการสาธารณะ” ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ นั้นมีความหมายว่ารัฐบาลเองเป็นผู้เอาทรัพย์สินออกให้สาธารณชนใช้เป็นการทั่วไปโดยมิได้เป็นการประกอบธุรกิจการค้าหากำไร^๓

^๑ มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยว หรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นที่พักเก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

^๒ บันทึก เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ จากการให้เช่าซื้อโรงเรือน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๙๐๒/๗๗๑๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๐๘)

^๓ บันทึก เรื่อง การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๐)

กรณีตามข้อหาหรือต้องพิจารณาประเด็นในเบื้องต้นก่อนว่า อาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลหรือไม่ ซึ่งเห็นได้ว่า ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดสถาบันวัฒนธรรมศึกษา และเป็นส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติตามข้อ ๒ (๓)^๔ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับระเบียบสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ อาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยจึงเป็นทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลตามนัยมาตรา ๙ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การใช้ประโยชน์จากอาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถาบันวัฒนธรรมศึกษาซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นแหล่งการแสดงทางวัฒนธรรมระดับอาชีพในการดำเนินการอนุรักษ์ สืบทอด แลกเปลี่ยน และร่วมมือในระดับพื้นที่ ระดับชาติ และนานาชาติตามภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ในการส่งเสริม บำรุงรักษาวัฒนธรรมไทย โดยการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา เผยแพร่ และส่งเสริมหน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชนที่ดำเนินการด้านวัฒนธรรม รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงาน แลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑^๖ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ใช้อาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยเป็นแหล่งในการจัดกิจกรรม นิทรรศการ และการแสดงด้านวัฒนธรรมอันเป็นการใช้ประโยชน์ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ จึงเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลโดยตรง แม้จะมีกรณีท่อนุญาตให้ภาคเอกชนใช้อาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยจัดโครงการ กิจกรรม และการแสดง

^๔ ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สถาบันวัฒนธรรมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ ข้อ ๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม บำรุง รักษาวัฒนธรรมไทย โดยการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา เผยแพร่ และส่งเสริมหน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชนที่ดำเนินงานด้านวัฒนธรรม รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงาน แลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

วัฒนธรรมด้วยก็ตาม กรณีก็เป็นการใช้ตามที่ข้อ ๑๖^๗ แห่งระเบียบสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้ โดยมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สถานที่ ซึ่งเป็นเงินรายรับที่จะนำไปจ่ายหรือก่อกำหนดผู้กักพันได้เฉพาะในกิจการบริหารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยตามข้อ ๗^๘ แห่งระเบียบกระทรวงวัฒนธรรม ว่าด้วยเงินรายรับของศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ การใช้อาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยในลักษณะดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะตามภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับอาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

^๗ ข้อ ๑๖ สำนักงานพร้อมให้การสนับสนุนการจัดโครงการ กิจกรรม หรือการแสดงด้านศิลปวัฒนธรรมที่ส่งเสริมการอนุรักษ์ถ่ายทอด และด้านสุนทรียภาพตามหลักแห่งศีลธรรม จริยธรรมอันดีงามที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและความมั่นคงของชาติ

^๘ ข้อ ๗ เงินรายรับที่ศูนย์วัฒนธรรมได้รับจะนำไปจ่ายหรือก่อกำหนดผู้กักพันได้เฉพาะในกิจการบริหารศูนย์วัฒนธรรม โดยปฏิบัติเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่าย

เรื่องเสร็จที่ ๘๘๙/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง รายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากการราชพัสดุของมหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานได้มีหนังสือ ที่ ศร ๐๕๔๖ (กบค.) / ๑๙๓๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ ได้รับงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อก่อสร้างอาคารและปฏิบัติการเครื่องกลพร้อมครุภัณฑ์ ๑ หลัง ซึ่งในบริเวณก่อสร้างปลูกต้นไม้สักจำนวน ๑๒ ต้น จึงจำเป็นต้องตัดต้นไม้สักดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ทางวิทยาเขตกาฬสินธุ์จึงได้ทำหนังสือขออนุญาตตัดต้นไม้สักและจำหน่ายต้นไม้สักต่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กาฬสินธุ์ โดยจะนำเงินซึ่งได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากการราชพัสดุ จัดส่งเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘

ในการนี้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่กาฬสินธุ์ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๐๗.๓๓/๘๘๙ ถึงมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ พิจารณานุญาตให้ตัดต้นไม้สักจำนวน ๑๒ ต้น ตามที่ขอได้ แต่เนื่องจากเรื่องของการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุการจำหน่ายอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างที่จะทำการรื้อถอน หรือจำหน่ายวัสดุที่รื้อถอนแล้ว หรือการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยที่ได้มาจากการราชพัสดุ สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลยังต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๙ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น จึงให้นำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าวส่งเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน จึงหาหรือว่าจะต้องนำเงินรายได้ส่งให้กรมธนารักษ์ ตามข้อ ๑๙ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่หรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน จะนำเงินจากการจำหน่ายต้นไม้สัก จำนวน ๑๒ ต้นมาเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง

(กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน) แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๔^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และในมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติว่า นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณ

^๑ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีสิทธิไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕ ให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตามพระราชบัญญัตินี้ จำนวน ๙ แห่ง ดังนี้

- (๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
- (๒) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
- (๓) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก
- (๔) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
- (๕) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
- (๖) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
- (๗) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
- (๘) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
- (๙) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

ให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

^๓ มาตรา ๑๒ นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดินมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ดังนี้

- (๑) เงินผลประโยชน์ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าบริการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย
- (๒) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์
- (๓) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย
- (๔) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- (๕) เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนอื่นที่มหาวิทยาลัยได้รับ

แผ่นดินแล้ว มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ตามที่กำหนดไว้ใน (๑) - (๖) รวมทั้งมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ซึ่งบรรดารายได้และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เบียดเบียนที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งเบียดเบียนที่เกิดจากการผลิตสัญญาการศึกษา และเบียดเบียนที่เกิดจากการผลิตสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กรณีตามข้อหารือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี วิทยาเขตกาฬสินธุ์ ได้รับงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อก่อสร้างอาคารและปฏิบัติการเครื่องกลพร้อมครุภัณฑ์ ๑ หลัง จึงจำเป็นต้องตัดต้นไม้สักจำนวน ๑๒ ต้น ที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เห็นได้ว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัยนั้นได้เอง โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น และมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งกรณีเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวย่อมหมายความถึง เงินหรือผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยได้รับจากการดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย โดยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุในที่นี้ย่อมหมายถึงการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุนั้น แต่ตามข้อหารือนี้เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี จะตัดต้นไม้สักที่ปลูกในบริเวณซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแล้วจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าว จึงไม่ใช่การนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่จะเข้าเงื่อนไขไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตาม

(๖) รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการให้บริการ และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาของส่วนราชการในมหาวิทยาลัย

รายได้และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เบียดเบียนที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งเบียดเบียนที่เกิดจากการผลิตสัญญาการศึกษา และเบียดเบียนที่เกิดจากการผลิตสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุตามที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้ต้องมีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้ว โดยข้อ ๒๒^๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ ดังนั้น เงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักจำนวน ๑๒ ต้น จึงไม่เป็นรายได้และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานวิทยาเขตกาฬสินธุ์ จะต้องนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๑

^๕ ข้อ ๒๒ การจำหน่ายอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะทำการรื้อถอนหรือการจำหน่ายวัสดุที่รื้อถอนแล้ว หรือการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุ ให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่จะนำวัสดุที่ได้มาจากที่ราชพัสดุดังกล่าวตามวรรคหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณกุศล จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมธนารักษ์หรือธนารักษ์พื้นที่ แล้วแต่กรณี หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

เงินที่ได้จากการจำหน่ายตามวรรคหนึ่งให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์
การพิจารณาอนุญาตตามวรรคสองให้นำความในข้อ ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เรื่องเสร็จที่ ๖๒๕/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ
แล้ว

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๖/๔๓๑๗ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองได้รับแจ้งจากจังหวัดสมุทรปราการ ตามหนังสือจังหวัดสมุทรปราการ ด่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๒๐.๓/๖๔๓๙ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ สรุปความว่า ตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับกรณีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังสามารถใช้กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกรอบในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อไป โดยเทียบเคียงกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่

กรมโยธาธิการและผังเมือง เห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนของบทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายเดิมมาใช้บังคับได้ แม้จะออกกฎกระทรวงตามกฎหมายฉบับใหม่ไม่ทันภายในเวลาหนึ่งปี ยกเว้นในส่วนของบทกำหนดโทษ แต่ในส่วนของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้อย่างชัดเจน และได้มีบทบัญญัติส่วนใดที่กำหนดให้กฎกระทรวงที่สิ้นสุดระยะเวลาไปแล้วยังมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงฉบับใหม่ใช้บังคับ ประเด็นข้อหารือนี้จึงไม่อาจนำแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวมาใช้กับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้ ซึ่งจังหวัดสมุทรปราการได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่นเพื่อใช้ในการชั่วคราวในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองหมดอายุการใช้บังคับ แต่ประสบปัญหาในการดำเนินการหลายประการ ประกอบกับกรณีที่ขาดกฎหมายใช้บังคับจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารอย่างไร้ทิศทาง และปัญหาผลกระทบในด้านต่าง ๆ จังหวัดสมุทรปราการเห็นว่าการสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมไม่ว่าจะเป็นบทเฉพาะกาลหรือบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกามุ่งตีความกฎหมายเพื่อเร่งรัดเจ้าหน้าที่ให้รีบออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย จึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติ

ตามกฎหมายเดิมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายใหม่ จังหวัดสมุทรปราการจึงขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองทบทวนความเห็น โดยหารือคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติ ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะปรับใช้ได้หรือไม่ต่อไป

กรมโยธาธิการและผังเมือง เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าวไม่อาจจะนำมาเทียบเคียงได้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรณีที่ได้มีบทบัญญัติในส่วนของบทเฉพาะกาลไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายเดิมที่ถูกลบเลิกเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับจนกว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในส่วนนี้ใช้บังคับ และระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงการเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวงเท่านั้น มิได้เป็นเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ สิ้นผลไปเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีแต่อย่างใด

๒. กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับไว้อย่างชัดเจนว่ามีระยะเวลาไม่เกินห้าปี และสามารถจะขยายระยะเวลาการใช้บังคับได้อีกห้าปีหรือครั้งละหนึ่งปีไม่เกินสองครั้ง แล้วแต่กรณี ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดการใช้บังคับของกฎกระทรวงไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วไม่ปรากฏบทบัญญัติส่วนใดที่กำหนดไว้ชัดแจ้งหรือเพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้วยังมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีกฎกระทรวงฉบับใหม่ใช้บังคับ ดังนั้น กรณีที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจจะนำกฎกระทรวงนั้นมาเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมได้

เนื่องจากจังหวัดสมุทรปราการและกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นแตกต่างกันดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในปัญหาข้อกฎหมาย และเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ใช้บังคับในจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีประเด็นว่า กรณีที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการใด ๆ ในเขตผังเมืองรวม จะนำกฎกระทรวงที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับมาเป็นกรอบปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวงให้ใช้

บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ใช้บังคับได้หรือไม่ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการแล้ว มีความเห็นว่า ในการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงผังเมืองรวมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐอยู่เสมอ เพื่อให้การบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากผังเมืองรวมเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินการคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม ประกอบกับ มาตรา ๕๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนรัฐ ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ ดังนั้น รัฐจึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันแก่เอกชนต่อการกระทำของรัฐ โดยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้การกระทำของฝ่ายบริหารที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้และมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีตามข้อหาหรือนี้ หากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมนำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับไปแล้วเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการใดๆ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

อนึ่ง ตามข้อหาหรือนี้เป็นกรณีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง

^๑ มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

^๒ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับไว้ในข้อ ๑^๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ใช้บังคับกฎกระทรวงได้มีกำหนดห้าปี ประกอบกับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงไว้ไม่เกินห้าปี และสามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับได้อีกห้าปี หรือครั้งละหนึ่งปีไม่เกินสองครั้ง แล้วแต่กรณี ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดการบังคับใช้ของกฎกระทรวงไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วย่อมเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว ยังมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงฉบับใหม่ใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจนำกฎกระทรวงดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมได้ ซึ่งตรงกับนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๑๐/๒๕๔๕^๔ และในกรณีนี้ก็ไม่สามารถเทียบเคียงกับความเห็นของ

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สรรวจาาสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

^๓ ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดห้าปี

^๔ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๑๐/๒๕๔๕ มีสาระสำคัญดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๙๗/๒๕๔๕^๕ ว่า มาตรา ๘๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บรรดา บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วน ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการรับรองบทกฎหมาย ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงให้ยังคงมีหรือใช้บังคับต่อไปอีก ระยะเวลาหนึ่ง เพื่อมิให้การดำเนินการใด ๆ ต้องสะดุดหรือหยุดชะงักลง อีกทั้งระยะเวลาหนึ่งปีตาม มาตรา ๘๖ ดังกล่าวนั้นมีเจตนารมณ์เพื่อเร่งรัดฝ่ายบริหารในการดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้บทบัญญัติตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ไว้เพียงหนึ่งปีแต่ อย่างไม่

ตามหนังสือที่กรมการผังเมืองมีถึงโจทก์ระบุว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต ่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๗ และมีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๖๙ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ และฉบับที่ ๒๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘)ฯ ขยายอายุการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ออกไปอีกฉบับละ ๑ ปี รวม ๒ ปี ซึ่งมีผลให้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ฯ มีผลใช้บังคับถึงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ โจทก์ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๕๘๕ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ การยื่นคำขอของโจทก์จึงเป็นการยื่นภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ สิ้นผลบังคับใช้ ไปแล้ว พื้นที่บริเวณที่ดินของโจทก์ที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารจึงไม่มีกฎหมายใด ๆ กำหนดว่าที่ดินของโจทก์ อยู่ในเขตพื้นที่สีเขียวอ่อน ซึ่งห้ามเจ้าของที่ดินก่อสร้างอาคาร โจทก์ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมี สิทธิที่จะใช้สอยที่ดินของโจทก์ได้ จำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะอนุญาตให้โจทก์ก่อสร้างอาคาร บนที่ดินของโจทก์ หากโจทก์ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยถูกต้อง

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๘๖ บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงให้คงใช้บังคับได้ ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๕๑

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วย
การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๒/๖๐๙๕ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองตามร่างระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากกรมป่าไม้ได้พิจารณาการร่างระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๕ ฉบับ โดยในการออกระเบียบดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ ทวิ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนี้

๑. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ทวิ)

๒. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖)

๓. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้กระทำการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗)

๔. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับเรื่องการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง และการนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘)

๕. ร่างระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ ยืนต้นภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐)

ระเบียบกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติ โดยหากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกปรับรายวันในอัตราวันละหนึ่งพันถึงหนึ่งหมื่นบาท แล้วแต่กรณี ซึ่งกรมป่าไม้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมป่าไม้ออกระเบียบโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีแต่มิได้ให้อำนาจในการกำหนดค่าปรับไว้ แต่เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถบังคับได้ จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไขต้องถูกปรับทางปกครอง กรมป่าไม้จึงประสงค์จะหารือว่า การที่กรมป่าไม้

มาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตตามร่างระเบียบของกรมป่าไม้ให้ต้องถูกปรับทางปกครองเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และหากการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถบังคับได้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การกำหนดโทษปรับรายวันในกรณีผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตตามร่างระเบียบกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับ นั้น มิได้มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่เป็นการใช้มาตรการบังคับของเจ้าหน้าที่ภายหลังจากมีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น การกำหนดโทษปรับรายวันดังกล่าวจึงไม่ใช่การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นโทษปรับทางปกครอง กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ร่างระเบียบของกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับจะสามารถกำหนดโทษปรับทางปกครองเพื่อการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในหนังสืออนุญาตได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๑๓ ทวิ^๑ มาตรา ๑๖^๒ มาตรา ๑๗^๓ มาตรา ๑๘^๔ และมาตรา ๒๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๑๓ ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วยแต่กรณี

ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ส่วนราชการและองค์การของรัฐใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกำหนดการใช้ประโยชน์ในเรื่องการเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งการอนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลอื่นใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรืออนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ย่นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ โดยมีได้ให้อำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ ดังนั้น การที่ร่างระเบียบกรมป่าไม้ทั้งห้าฉบับมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองจึงเป็นการตรากฎหมายลำดับรองที่เกินขอบเขตของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในกรณีนี้กรมป่าไม้จึงไม่อาจกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ในร่างระเบียบกรมป่าไม้ดังกล่าวได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๓ มาตรา ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ อธิบดีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือแก่กระทรวง ทบวง กรมหรือบุคคลอื่นใดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าก็ได้

^๔ มาตรา ๑๘ อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง

(๒) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดให้ประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้นตั้งอยู่

^๕ มาตรา ๒๐ ในกรณีป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมตามมาตรา ๑๖ ทวิ ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ย่นต้นในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต แต่ในกรณีที่อนุญาตให้เกิน ๒,๐๐๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐบาลได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรโดยประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เรื่องเสรีที่ ๔๖๘/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของสิ่งปลูกสร้างตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐม

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๗/๘๑๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์ได้รับรายงานจากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมว่า สำนักงานสภรณจังหวัดนครปฐมได้มีหนังสือขอหารือเกี่ยวกับการจำหน่ายอาคารสิ่งปลูกสร้าง และการจำหน่ายอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีเครื่องจักรและอุปกรณ์โรงงานเป็นส่วนควบ (จัดซื้อในสัญญาเดียวกัน) ซึ่งได้มาจากการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ ออกจากบัญชีของทางราชการ โดยการโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นจะทำได้หรือไม่ และมีแนวปฏิบัติอย่างไรเพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้อง โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. ในการดำเนินโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ สำนักงานสภรณจังหวัดนครปฐมได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้สภรณและกลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่างๆ รวม ๗ โครงการ

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๓.๒/๗๙๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ และคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการบริหารจัดการในภูมิภาคเป็นแบบบูรณาการทั่วประเทศ และได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ทำให้มีพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดขึ้น ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนกับเจ้าของงบประมาณ ทำให้เกิดปัญหาในการขอใช้จากหน่วยงานอื่น และยังเป็นปัญหาด้านการบำรุงรักษาจากหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ทำให้การใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว คล่องตัว และเกิดประโยชน์กับทางราชการสูงสุดและเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการในภูมิภาค จึงได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๑๕๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้กำกับเจ้าหน้าที่พัสดุนำไปดำเนินการจำหน่ายออกจากบัญชีหรือทะเบียนของทางราชการทันทีแล้วแจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันลงจ่ายพัสดุนั้น ตามข้อ ๑๖๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเห็นชอบตามที่สำนักงานจังหวัดนครปฐมเสนอ เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุที่ได้มาจากการดำเนินโครงการตาม แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการ จำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เพื่อถือปฏิบัติ เป็น ๒ กรณี

๓.๑ กรณีการลงทะเบียนพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการ ให้หน่วยงาน ผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายเงินตาม que ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและมีหลักฐานการ ได้มาของพัสดุเป็นหน่วยงานลงทะเบียนตามข้อ ๑๕๑ และข้อ ๑๕๒ แห่งระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ

๓.๒ การจำหน่ายโอนพัสดุตามข้อ ๑๕๗ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เนื่องจากพัสดุที่ได้มาตามโครงการอยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจในการดำเนินการให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดแล้ว จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเห็นชอบให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐม โอนทรัพย์สินตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดนครปฐมปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ จำนวน ๗ โครงการ ประกอบด้วยครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินการ ตามข้อ ๑๕๗ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ พักสดุฯ

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุก ชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือ ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ และอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การ ปกครองท้องถิ่นและตามมาตรา ๕ บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดย ประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการ เวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น ทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยการจัดหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เพื่อใช้ประโยชน์ใน ราชการตามอำนาจหน้าที่หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุ โดยมี

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และนอกจากนี้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุไว้ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ สำหรับการจำหน่ายจ่ายโอนที่ราชพัสดุก็ได้บัญญัติไว้เช่นกันในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น ทรัพย์สินที่ส่วนราชการ (กระทรวงทบวง กรม) ได้มาไม่ว่าจะโดยการใช้เงินงบประมาณจัดหามาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ หรือได้มาโดยวิธีอื่นใดหากอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังย่อมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายและการบริหารจัดการย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุด้วย

กรณีทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้รับอนุมัติโครงการ จำนวน ๗ โครงการ โดยได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจากจังหวัด (งบยุทธศาสตร์) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างมีทั้งในรายการครุภัณฑ์และรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ โดยมีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และจากเอกสารการขออนุมัติโครงการของปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จำนวน ๓ โครงการ ปรากฏว่านอกเหนือจากการกำหนดให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการแล้ว ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพย์สิน โดยมีกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ในแต่ละพื้นที่ที่ต้องการรับการสนับสนุนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของโครงการ จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าสิ่งปลูกสร้างของโครงการซึ่งแม้จะปลูกสร้างโดยใช้เงินงบประมาณดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เนื่องจากเคยมีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีหรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๒๙) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่อง กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว (เรื่องเสร็จที่ ๘๓๙/๒๕๓๗) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณสรุปได้ว่าจะเป็นของบุคคลใดนั้นต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นหลักซึ่งไม่

จำเป็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความปกครองดูแลของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ

สำหรับกรณีปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมซึ่งใช้จ่ายจากเงินงบประมาณจังหวัด (งบยุทธศาสตร์) เพื่อให้การสนับสนุนส่งเสริมสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ที่เข้าไปดำเนินโครงการ ปรากฏว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณและจัดสรรให้กับจังหวัดต่างๆ ไปดำเนินโครงการได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานเจ้าของงบประมาณตามข้อ ๑๕๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการขอใช้จากหน่วยงานอื่นและปัญหาด้านการบำรุงรักษา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พสดุที่ได้มาจากการดำเนินโครงการมิได้จัดหามาเพื่อใช้ประโยชน์ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่การมีคำสั่งดังกล่าวของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นการถือเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกิดจากงบประมาณจังหวัด (งบยุทธศาสตร์) มาเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน (ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุ) แล้วดำเนินการโอนไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้น และโดยที่การดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีการดำเนินการในทุกจังหวัด และเป็นผลให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินจำนวนมาก เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติในกรณีทรัพย์สินในโครงการที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหากเป็นที่ราชพัสดุ การจัดการก็ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ จึงหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นงบกลางหรืองบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งจัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในกรณีปัญหาตามที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมขอหารือมาและกรณีโครงการในลักษณะเดียวกันที่ดำเนินในกลุ่มจังหวัด/จังหวัดอื่น ถือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ และมีเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะการณเป็นหรือไม่เป็นที่ราชพัสดุอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนจังหวัดนครปฐมแล้ว เห็นว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของจังหวัดต่าง ๆ โดยให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์

ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ ให้สามารถริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเฉพาะในหมวด ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดเกี่ยวกับการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไว้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อ ๒๑^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งตามข้อ ๑๐^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้รายจ่ายงบกลางที่จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนำไปใช้จ่ายในลักษณะถัวจ่ายได้ ตามวัตถุประสงค์การดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดและการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด หรือปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด

กรณีตามข้อหาหรือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการบริหารจัดการในภูมิภาคเป็นแบบบูรณาการทั่วประเทศ และได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการ

^๑ ข้อ ๒๑ การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ การมอบอำนาจบริหารงบประมาณการโอนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาค การใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว การใช้จ่ายงบกลางที่จัดสรรให้จังหวัดและรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖

^๒ ข้อ ๑๐ รายจ่ายงบกลางที่จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนำไปใช้จ่ายในลักษณะถัวจ่ายได้ ตามวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

(๒) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

(๓) การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด หรือปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด

ตามมติคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการฯ กล่าวคือ เมื่อจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานเพื่อพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด หรือการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด โดยกรณีนี้เมื่อสำนักงานสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ตั้งในจังหวัดได้ดำเนินการตามโครงการเพื่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่างๆ รวม ๗ โครงการโดยเป็นโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๔ โครงการ และเป็นโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๓ โครงการ และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้วย่อมเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทและกลุ่มสหเกษตรกร รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ

สำหรับการดำเนินการตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐม ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นงบกลางที่ได้จัดสรรให้เป็นงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่างๆ รวม ๗ โครงการ และให้จัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น สิ่งปลูกสร้างตามโครงการดังกล่าวจึงเกิดจากการที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่มีการจัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการฯ ในการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินโครงการนี้ก็เป็นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ แม้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะเป็นหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ก็เพื่อใช้ในการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และได้จัดสรรงบประมาณดังกล่าวเพื่อให้จังหวัดนครปฐมดำเนินการตามโครงการยุทธศาสตร์

การพัฒนาจังหวัดนครปฐมก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการฯ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นงบกลางหรืองบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งจัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยถือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น เมื่อสิ่งปลูกสร้างตามโครงการดังกล่าว สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้ใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินโครงการก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น จึงถือได้ว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

อนึ่ง ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกว่าแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเรื่องการจำหน่าย โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๑๕๗^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ได้ก็ตาม แต่การใช้อำนาจตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณีด้วยกัน คือ กรณีแรก เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่มีชื่อ “ที่ราชพัสดุ” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีนี้สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑๕๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และกรณีที่สอง เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการจำหน่าย “ที่ราชพัสดุ” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งกรณีนี้ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องนี้ย่อมไม่มีผลเพราะเป็นการเกินอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ประกอบกับเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าสิ่งปลูกสร้างตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมเป็นที่ราชพัสดุโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าได้นำสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้ว สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งการโอนที่ราชพัสดุนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตาม

^๗ ข้อ ๑๕๗ หลังจากตรวจสอบแล้ว พัสตุใดหมดความจำเป็น หรือหากใช้ราชการต่อไปสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการตามวิธีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ขาย ให้ดำเนินการขายโดยวิธีทอดตลาดก่อน แต่ถ้าขายโดยวิธีทอดตลาดแล้วไม่ได้ผลดี ให้นำวิธีที่กำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่การขายพัสดุดังหนึ่งซึ่งมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จะขายโดยวิธีตกลงราคาโดยไม่ต้องทอดตลาดก่อนก็ได้

การขายให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา ๔๗ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร ให้ขายโดยวิธีตกลงราคา

(๒) แลกเปลี่ยน ให้ดำเนินการตามวิธีการแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

(๓) โอน ให้โอนแก่ส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา ๔๗ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ ให้มีหลักฐานการส่งมอบไว้ต่อกันด้วย

(๔) แปรสภาพหรือทำลายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง โดยปกติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่หัวหน้าส่วนราชการสั่งการ และสำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณก่อนด้วย

มาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเมื่อกรณีนี้เป็นที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามโครงการดังกล่าวจึงต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติตามข้อ ๑๓^๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

^๕ ข้อ ๑๓ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของส่วนราชการหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ

เรื่องเสร็จที่ ๔๗๔/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้บังคับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน
ในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง
จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๖๐๔๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนดำเนินการต่อไป ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาที่ตรวจพิจารณาแล้วไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป โดยมาตรา ๒ ของร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป เพื่อให้ร่างพระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับต่อเนื่องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่จะสิ้นผลใช้บังคับในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ แต่ขณะนี้ระยะเวลาได้ล่วงเลยวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ แล้ว แต่ยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอหารือว่า หากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชกฤษฎีกาประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันจะทำให้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ จะเป็นกรณีการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นโทษแก่ผู้ถูกเวนคืนหรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกเวนคืนจะได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๗ แทนที่จะได้รับเงินค่าทดแทนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งอาจเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าปี พ.ศ. ๒๕๔๗ อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ต่อไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการทาง

พิเศษแห่งประเทศไทย) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๒^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐได้ เพื่อใช้ในการกิจการที่จำเป็น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น แต่ต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมและภายในเวลาอันสมควร โดยจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ ซึ่งเมื่อตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วก็จะส่งผลสำคัญ ๒ ประการ คือ เจ้าหน้าที่มีสิทธิที่จะเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน และการใช้ราคาที่เป็นอยู่ในวันที่ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเป็นฐานในการกำหนดเงินค่าทดแทน ดังนั้น มาตรา ๖ ววรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับ

^๑ มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๓ มาตรา ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

ได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี โดยเจตนารมณ์ของการกำหนดระยะเวลาไว้ก็เพื่อเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้รับเงินค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้ อำนาจในการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนของเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง และการกำหนดวันที่จะใช้เป็นฐานของการกำหนดเงินค่าทดแทนซึ่งได้แก่วันที่พระราชกฤษฎีกานั้นใช้บังคับก็เป็นอันสิ้นสุดในวันทีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้นสิ้นอายุการใช้บังคับ และทำให้หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการสำรวจ เจรจาทกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๓/๒๕๓๕^๔ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๘๘/๒๕๔๕^๕ ว่า หากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนได้หมดอายุลง ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาไม่มีอำนาจเข้าสำรวจ ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนได้อีกต่อไป และหากหน่วยงานของรัฐยังประสงค์จะดำเนินการสำรวจข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นต่อไปก็ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฉบับใหม่ หรือหากหน่วยงานของรัฐได้สำรวจข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์ในการเวนคืนครบถ้วนแล้วก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๖ แห่ง

^๔ บันทึก เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหมดอายุลง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๘๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๘๘/๒๕๔๕ มีสาระสำคัญดังนี้

เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาฯ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนซึ่งอยู่ในอำนาจของตนภายในอายุพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งไม่เกินสี่ปี กล่าวโดยเฉพาะคือต้องจ่ายเงินค่าทดแทนหรือวางเงินค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายในอายุพระราชกฤษฎีกาฯ ... หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุพระราชกฤษฎีกานั้น ก็ต้องออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ หรือตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๕ วันอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการกำหนดเงินค่าทดแทนก็จะเปลี่ยนไปเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่หรือเป็นวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แล้วแต่กรณี

^๖ มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้วให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอีก ส่วนการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของและผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงราคาตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑^๗ และมาตรา ๒๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๓๒^๙

สำหรับกรณีตามข้อหาข้อนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้สิ้นสุดใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ ประกอบกับยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนขึ้นใหม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ โดยมีได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น มิได้กำหนดเรื่องเงินค่าทดแทนไว้เป็นอย่างอื่น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตามมาตรา ๑๘

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนดเงินค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ โดยอนุโลม โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้งและให้นำมาตรา ๔ วรรคสาม และวรรคห้า มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๙ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๔๘๐ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น อำนาจของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่วนประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกำหนดวันใช้บังคับต่อเนื่องในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนจะส่งผลเป็นการใช้บังคับย้อนหลังหรือไม่นั้น เห็นว่า แม้โดยหลักการแล้ว การกำหนดวันใช้บังคับย้อนหลังในพระราชกฤษฎีกานั้นสามารถกระทำได้ แต่ก็ต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษหรือเป็นผลร้ายแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย แต่โดยที่กรณีตามข้อหาข้อนี้ ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยชี้แจงว่า^{๑๐} การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเรียบร้อยแล้ว เพียงแต่ยังไม่สามารถตกลงทำสัญญาซื้อขายและดำเนินการรังวัดแบ่งแยกโฉนดได้เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า กรณีนี้ไม่มีเหตุที่จะต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการสำรวจอสังหาริมทรัพย์อีก แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แทน นอกจากนั้น แม้ในกรณีที่ยังมีความจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ ก็ไม่มีผลให้สามารถคำนวณเงินค่าทดแทนย้อนหลังไปถึงวันตราพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกได้ เพราะจะก่อให้เกิดการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และบทบัญญัติมาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

^{๑๐} หนังสือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ที่ กทพ ๑๐/๑๒๙๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การชี้แจงข้อเท็จจริงในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางพลี อำเภอมืองสมุทรปราการ และอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.

เรื่องเสรีจที่ ๘๖๔/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๕๐๒/๔๙๐๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้พิจารณาคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีผู้แทนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกรมป่าไม้ เป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย และที่ผ่านมาได้ออกประทานบัตรในเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วหลายแปลง โดยไม่มีการขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แต่อย่างใด ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้แทนกรมป่าไม้ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ในกรณีพื้นที่ที่จะขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ด้วย ที่ประชุมจึงมีมติให้ประสานงานกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการใช้พื้นที่ดังกล่าว กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงได้มีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีความเห็น ดังนี้

๑. ส.ป.ก. เห็นว่า การให้ความยินยอมให้ใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจหรือทำเหมืองแร่ เป็นอำนาจพิจารณาของ คปก. หากพื้นที่ส่วนใดกันคืนให้แก่กรมป่าไม้ จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของกรมป่าไม้ แต่กรณีที่พื้นที่ส่วนใดมิได้กันคืนให้กรมป่าไม้จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของ คปก. ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ สำหรับการพิจารณาตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นเรื่องของการแผ้วถางป่าหรือการตัดฟันไม้หวงห้ามที่ต้องขออนุญาต ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน หากต้องมีการขออนุญาตจากกรมป่าไม้อีก จะทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐด้วยกัน และมีผลกระทบต่อผู้ขออนุญาต เนื่องจากจะต้องยื่นขออนุญาตหลายหน่วยงาน อันจะทำให้ต้องล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

๒. กรมป่าไม้ เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือของกรมป่าไม้เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่า ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยได้จัดที่ดินให้

เกษตรกรเข้าไปทำประโยชน์แล้วแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรือได้ออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แล้วก็ตาม ที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่า ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น ก่อนการพิจารณาอนุญาตประทานบัตรจะต้องส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการก่อน แต่อย่างไรก็ตามมีคำขอประทานบัตร จำนวน ๓ แปลง คือ คำขอประทานบัตรของบริษัท แมคคอย (ไทยแลนด์) จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงรายธนะวงศ์ และบริษัท ปฐมวัฒนพาณิชย์การแร่ จำกัด ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผ่านขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบและการพิจารณาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว กรมป่าไม้เห็นว่า เพื่อเป็นการลดขั้นตอนมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและเป็นการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่หน่วยราชการมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ซึ่งอาจมีผลต่อความเสียหายกับบุคคลอื่นได้ จึงไม่ขัดข้องให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ดำเนินการนำเรื่องคำขอประทานบัตรดังกล่าวเข้าพิจารณาในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ฯ เพื่อออกประทานบัตรได้ แต่ก่อนที่ผู้ถือประทานบัตรจะเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าให้ถูกต้อง สำหรับคำขอประทานบัตรรายอื่นต้องส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีคำขอประทานบัตรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และ คปก. ได้ให้ความเห็นชอบในการใช้พื้นที่แล้ว น่าจะถือได้ว่าอยู่ในหลักเกณฑ์การอนุญาตจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่น่าที่จะต้องขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ในขั้นตอนการขอประทานบัตรอีก มิฉะนั้นอาจเป็นการขอใช้พื้นที่จากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายสองฉบับ ย่อมทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทางด้านการปฏิบัติและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการประกอบกิจการเหมืองแร่ โดยในการดำเนินการที่ผ่านมาทางกรมป่าไม้ก็ได้พิจารณาให้ดำเนินการได้ และเมื่อออกประทานบัตรแล้วจึงขอแผ้วถางป่าในภายหลัง ดังนั้น จึงขอหารือว่า กรณีการขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะขอใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. เพียงหน่วยงานเดียว โดยไม่ขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ในขั้นตอนการขออนุญาตประทานบัตร และให้ขออนุญาตแผ้วถางป่าในภายหลังจากการอนุญาตประทานบัตรแล้วได้หรือไม่ และมีผลกระทบกับประทานบัตรที่ได้อนุญาตไปแล้วโดยไม่ได้ขอแผ้วถางป่าหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) แล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นในการพิจารณาเป็นสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การขอออกประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า จะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ก่อนหรือไม่ เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติ

แระ พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ฯ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอประทานบัตร มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไว้เป็นการเฉพาะว่าผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องเป็นเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของพื้นที่ที่ขอประทานบัตร มีเพียงแต่มาตรา ๕๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า ถ้าเขตพื้นที่ซึ่งขอประทานบัตรมิใช่เป็นที่ว่างทั้งหมด ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอประทานบัตรจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตพื้นที่นั้นได้ อันแสดงว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานการได้รับการอนุญาตหรือยินยอมให้ใช้ที่ดินจากผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในพื้นที่ที่ไม่ใช่เป็นที่ว่างเสียก่อน ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอประทานบัตร ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เขตพื้นที่ที่ขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. ย่อมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และมีอำนาจนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ตามมาตรา ๒๖^๒ มาตรา ๓๐^๓ และมาตรา ๓๖ ทวิ^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.

^๑ มาตรา ๕๐ ถ้าเขตพื้นที่ซึ่งขอประทานบัตรมิใช่เป็นที่ว่างทั้งหมด ผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตพื้นที่นั้นได้

^๒ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนั้น เมื่อคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่หารือมานี้ได้รับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว ย่อมถือได้ว่าผู้ยื่นคำขอประทานบัตรมีสิทธิเข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร และถือเป็นหลักฐานในการพิจารณาได้ว่า ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นตามมาตรา ๕๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ อย่างไรก็ตาม ในกรณีพื้นที่ที่ขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าว เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ ในกรณีที่ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตหรือความยินยอมให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่ว่าจะเป็นเพื่อการเหมืองแร่หรือขุดเก็บกรวด ทราบ ลูกรังหรือดิน หรือประโยชน์อื่นใดอันมิใช่การเกษตรกรรม จะดำเนินการก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรรมและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรรมและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเขา เขาซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

๕๔^๗ รวมตลอดถึงต้องได้รับอนุญาตให้ทำไม้หวงห้าม หรือเก็บของป่าหวงห้ามตามมาตรา ๑๑^๘ หรือมาตรา ๒๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อนการทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม หรือเก็บของป่าในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖^{๑๐} ดังนั้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และคุ้มครองป่าไม้ การขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า จึงควรได้รับความยินยอมให้ใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่สอง การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะกระทำภายหลังจากการออกประทานบัตรได้หรือไม่ และการออกประทานบัตรให้แก่ผู้อื่นคำขอประทานบัตรที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะมีผลในทางกฎหมายเป็นอย่างไรนั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็น

^๗ มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด กั้นสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๑๑ ผู้ใดทำไม้ หรือเจาะ หรือสับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้ผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือให้สัมปทานสำหรับการทำไม้พื้นหรือไม้เผาถ่านไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้กระทำได้เฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือเฉพาะการทำไม้ชนิดที่มีค่าหรือหายาก

การพิจารณาคำขออนุญาตผูกขาดหรือสัมปทานตามความในวรรคก่อนให้กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

^๙ มาตรา ๒๙ ผู้ใดเก็บหาของป่าหวงห้ามหรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ของป่าหวงห้ามในป่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวง กับทั้งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต

การอนุญาตนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีแล้ว จะอนุญาตให้ผูกขาดโดยให้ผู้รับอนุญาตเสียเงินค่าผูกขาดให้แก่รัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้

การอนุญาตโดยวิธีผูกขาด ให้กระทำได้เฉพาะในกรณีของป่าหวงห้ามเป็นของมีค่าหรือหายากหรือเฉพาะในเขตป่าที่ห่างไกลและกันดาร หรือมีความจำเป็นในวิธีการเก็บหาอันจำเป็นต้องให้อนุญาตโดยวิธีผูกขาด

^{๑๐} บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖)

ป่าควรได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จึงควรจะทำก่อนการออกประทานบัตร

สำหรับการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไรนั้น เห็นว่า การพิจารณาออกประทานบัตรย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติแร่ฯ บัญญัติไว้ และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บังคับอย่างเด็ดขาดว่า ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตจากกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะออกประทานบัตรได้ ดังนั้น หากผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาแล้วเห็นว่า การได้รับความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. เป็นการเพียงพอว่าผู้ขอประทานบัตรมีสิทธิทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรได้ และการยินยอมหรือการอนุญาตให้ใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. รวมทั้งการออกประทานบัตรได้ดำเนินการโดยถูกต้อง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ประทานบัตรดังกล่าวย่อมมีผลสมบูรณ์ แม้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะยังไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็ตาม อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ได้รับประทานบัตรได้เข้าไปก่อกสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือทำไม้หวงห้าม หรือเก็บของป่าหวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลา
การใช้บังคับผังเมืองรวม ต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๖/๐๙๖๒ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้รับแจ้งเกี่ยวกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ซึ่งได้พิจารณา ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร ต่อไปอีกห้าปี เป็นครั้งที่สอง ว่า กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ได้ประกาศ ให้มีผลใช้บังคับไปแล้ว และต่อมาได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการออกกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผัง เมืองรวมฉบับเดิมต่อไปอีกห้าปีไปครั้งหนึ่งแล้ว หากจะมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อ ขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง จะไม่สามารถดำเนินการได้เพราะจะ เป็นการออกกฎกระทรวงที่เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้นำเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ กฤษฎีกาต่อคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐ เพื่อทราบและเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป แต่ที่ประชุมของคณะกรรมการผังเมืองมีความเห็น แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย และมีมติให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งขอ ทบทวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้แจ้ง มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วย เหตุผล ดังนี้

๑. มาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็น บทบัญญัติที่กำหนดว่า ในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใด จะสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นทำการ สืบรวจ หากปรากฏว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมของผังเมืองรวมนั้นไม่เปลี่ยนแปลงใน สาระสำคัญ ก็อาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับเดิมต่อไปได้อีกห้าปี โดยไม่ได้กำหนดจำนวนครั้งของการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ ซึ่งวัตถุประสงค์ ของการขยายระยะเวลาการใช้บังคับตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แตกต่างกับกรณีการขยาย ระยะเวลาการใช้บังคับตามมาตรา ๒๖ วรรคห้า ที่ผังเมืองรวมไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้บังคับ ต่อไปและมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่ แต่ไม่อาจจะดำเนินการได้

ทันภายในเวลาที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๒๖ วรรคห้า ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ดำเนินการขยายระยะเวลาการใช้บังคับได้อีกครั้งหนึ่งปีไม่เกินสองครั้ง ประกอบกับหากพิจารณาวินิจฉัยว่าผังเมืองรวมที่มีการขยายระยะเวลาต่อไปอีกห้าปี ครั้งหนึ่งแล้ว และเมื่อสำรวจสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้วยังไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แต่จะขยายระยะเวลาต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สองไม่ได้ และจะต้องดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมโดยนำผังเมืองรวมที่ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่เริ่มต้น จนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ ออกเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับซึ่งผลสุดท้ายคือนำผังเมืองรวมที่ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญออกเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับเช่นเดิม

๒. เมื่อพิจารณาความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสี่ ว่า “ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง” หรือความว่า “โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อความว่า “กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง” จะไม่ได้หมายความว่าเฉพาะกฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ใช้บังคับครั้งแรกเท่านั้น แต่จะหมายความว่ารวมถึงกฎกระทรวงที่ขยายระยะเวลาใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีครั้งที่หนึ่งด้วย ดังนั้น การขยายระยะเวลาตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ จึงหมายความว่ารวมถึงการขยายระยะเวลาการที่ได้มีการขยายระยะเวลาการใช้บังคับห้าปีมาแล้วครั้งหนึ่งด้วย

กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงเห็นว่า ผังเมืองรวมที่ได้มีการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยการออกกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีไปครั้งหนึ่งแล้วนั้น หากจะดำเนินการขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง สามารถดำเนินการได้โดยไม่เกินขอบเขตแห่งกฎหมายแม้บทแต่อย่างใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนเรื่องหรือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม ต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง รวมทั้งได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) แล้ว เห็นว่า กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๓/๒๕๔๙^๑ สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๖^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร ต่อไปอีกห้าปี ตามร่างกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๗๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี และมาตรา ๒๖ วรรคสี่ กำหนดว่าภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำนักรวบรวมสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมภายในผังเมืองรวมดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น และถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองสามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงต่อไปได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ต้องแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสม ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวประสงค์ให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงเป็นระยะเวลาห้าปีได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น โดยไม่ประสงค์จะให้ขยายระยะเวลาต่อไปได้อีก เพราะหากกฎหมายประสงค์ที่จะให้ขยายระยะเวลาต่อไปได้มากกว่าหนึ่งครั้ง ก็ควรบัญญัติไว้เช่นเดียวกับความในมาตรา ๒๖ วรรคห้า ที่กำหนดให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้สองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ฉะนั้น การ

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำนักรวบรวมสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

ออกกฎกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สองจึงเป็นการออกกฎกระทรวงที่เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ จึงไม่สามารถกระทำได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาการขอให้ทบทวนความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้ว ไม่ปรากฏว่าได้เกิดข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาไปแล้ว และข้อกฎหมายที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ยกขึ้นโต้แย้งนั้นเป็นประเด็นซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ยกขึ้นพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงยืนตามคำวินิจฉัยเดิม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๖๐๐/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทในการเข้าไปดำเนินการ
สำรวจแนวเขตที่ดินเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวง

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๐๒๒๔๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการนั้น ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยผู้อำนวยการทางหลวงต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเริ่มกระทำการนั้น” จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า บทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงสายทางที่กรมทางหลวงชนบทมีโครงการที่จะทำการก่อสร้างขึ้นใหม่ด้วยหรือไม่ อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงชนบทเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด เมื่อได้มีการก่อสร้างทางหลวงแล้วเสร็จและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบทแล้วใช้หรือไม่

กรมทางหลวงชนบทได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖๘ ใช้ได้เฉพาะในกรณีที่มีสายทางอยู่แล้วและต้องการที่จะทำการก่อสร้างขยายทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงชนบทจึงมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใด เพื่อทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนที่จะทำการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนได้ ส่วนสายทางที่มีโครงการว่าจะทำการก่อสร้างขึ้นใหม่นั้น ไม่สามารถนำมาตรา ๖๘ มาบังคับใช้ได้ เนื่องจากอำนาจตามกฎหมายของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการสร้างสายทางแล้วเสร็จและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบทแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า “ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท” และมาตรา ๑๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

(๒) อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งแล้วแต่กรณี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่น”

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อกรมทางหลวงชนบทมีโครงการที่จะก่อสร้างถนนสายทางใดขึ้นใหม่ก็สามารถนำมาตรา ๖๘ มาบังคับใช้ได้ เนื่องจากมาตรา ๑๕ ที่ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง (๒) อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท” ประกอบกับมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “นอกจากทางหลวงสัมปทาน การสร้างทางหลวงประเภทใดขึ้นใหม่ หรือขยายเขตทางหลวงประเภทใด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการทางหลวงประเภทนั้น” จะเห็นได้ว่า ความเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการก่อสร้างสายทางนั้นขึ้น ดังนั้น อธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบทมีอำนาจในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดได้ตามมาตรา ๖๘ และมีอำนาจที่จะควบคุมทางหลวงชนบทและงานทางให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงได้ แม้จะยังมิได้มีการลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท ตามมาตรา ๙ ก็ตาม

กรมทางหลวงชนบทขอหารือเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติว่า ความเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท และอำนาจในการควบคุมทางหลวงและงานทางให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างทางจนเป็นที่แล้วเสร็จ และได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทแล้วเท่านั้น ใช่หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและกรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมทางหลวงและงานทาง และคำว่า “งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง แสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการทางหลวงในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างสายทาง และภายหลังจากที่ได้ก่อสร้างสายทางแล้วเสร็จและได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงประเภทต่าง ๆ แล้ว สำหรับการกำหนดให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบท

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

“ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่หรือได้รับแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงและงานทางเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่ง ตามพระราชบัญญัตินี้

เป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการลงทะเบียนทางหลวงตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า^๓ เจตนารมณ์ของการลงทะเบียนทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เพื่อจัดระบบทางหลวงและกำหนดผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในระหว่างลงทะเบียนจึงควรที่จะมีผู้รับผิดชอบในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงด้วย ดังนั้น การลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทจึงมิใช่เงื่อนไขเบื้องต้นในการใช้อำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทแต่อย่างใด

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจทั่วไปของผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๒๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ที่บัญญัติว่า การสร้างทางหลวงประเภทใดขึ้นใหม่หรือขยายทางหลวงประเภทใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงประเภทนั้น ประกอบกับมาตรา ๖๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า^๖ การที่มาตรา ๖๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ กำหนดให้

^๒ มาตรา ๙ ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท

^๓ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำเขตทางซึ่งยังไม่ได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๑๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงกรมทางหลวงชนบท (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๔/๒๕๔๘)

^๔ มาตรา ๒๗ นอกจากทางหลวงสัมปทาน การสร้างทางหลวงประเภทใดขึ้นใหม่หรือขยายทางหลวงประเภทใด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงประเภทนั้น

^๕ มาตรา ๖๘ เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการนั้น ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยผู้อำนวยการทางหลวงต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเริ่มกระทำการนั้น ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ได้ ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ บันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔๓ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๔๕)

ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้อำนวยการทางหลวงสามารถเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินก่อนดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติให้การก่อสร้างหรือขยายทางหลวงจะได้ไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ เพราะในทางปฏิบัติการกำหนดแนวเขตทางหลวงในเบื้องต้นอาจกำหนดไว้หลายแนวและไม่มีความชัดเจนจึงมีความจำเป็นต้องสำรวจจนทราบแน่นอนว่าจะสร้างหรือขยายทางหลวงตามแนวเขตใด เพื่อจะได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจากนี้ การให้อำนาจดังกล่าวยังช่วยสนับสนุนให้การสร้างหรือขยายทางหลวงบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น และสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนต่อไป เพื่อให้สามารถดำเนินการสร้างหรือขยายทางหลวงในแต่ละสายทางได้ตามขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ความเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทและอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทในการควบคุมทางหลวงและงานทางให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ และการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงชนบท จึงเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนที่จะมีการก่อสร้างทางหลวง และได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทตามมาตรา ๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ แล้ว โดยครอบคลุมทั้งกรณีที่เป็นการก่อสร้างทางหลวงขึ้นใหม่และกรณีที่เป็นการขยายทางหลวงที่มีอยู่เดิมด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงนั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ และในทางปฏิบัติการเข้าไปสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทาง

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

หลวงนั้นสามารถใช้วิธีการขอความร่วมมือจากประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจด้วย โดยหากมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจนั้นต้องใช้อำนาจในการเข้าไปดำเนินการอย่างระมัดระวัง รวมทั้งต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจนั้นด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๗๐๑/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การคืนที่ดินที่อุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๙/๑๕๙๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีโครงการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนพระรามที่ ๙ ช่วงระหว่างถนนรัชดาภิเษกกับสี่แยก อสมท. โดยมีปัญหาเกี่ยวกับการขึ้น - ลง ในพื้นที่ส่วนที่เป็นทางเท้า บริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๒๐๒๕๗ เลขที่ดิน ๖๔๖๖ หน้าสำรวจ ๑๕๐๓๔ ตำบลห้วยขวาง (สามเสนนอกฝั่งเหนือ) อำเภอห้วยขวาง (บางซื่อ) กรุงเทพมหานคร จึงอุทิศที่ดินแปลงดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ติดถนนพระรามที่ ๙ เนื้อที่ประมาณ ๘ ตารางวา โดยได้รังวัดและแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๓ เพื่อใช้เป็นทางขึ้น - ลงของสะพาน ต่อมาปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างสะพานลอยได้ เนื่องจากมีสะพานลอยรถยนต์ข้ามทางแยกยกระดับอยู่เกาะกลางถนนพระรามที่ ๙ เป็นผลให้ระดับความสูงไม่เพียงพอที่จะก่อสร้างสะพานลอยคนเดินได้ ซึ่งเมื่อกรุงเทพมหานครไม่สามารถก่อสร้างสะพานและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่อุทิศและจดทะเบียนไว้ บริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด จึงร้องขอคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามวัตถุประสงค์ ก็สมควรคืนที่ดินให้กับบริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เดิมต่อไป ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากกรณีการขอคืนที่ดินสาธารณประโยชน์ในลักษณะเช่นนี้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ กรุงเทพมหานครได้เสนอตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้แก่นายวิลาส บุณนาท พ.ศ. ส่วนที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนน พ.ศ. ๒๕๓๓ (ถนนอรุณอมรินทร์) ซึ่งผลการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นว่า เนื่องจากยังไม่เคยมีการปักกรุยแนวเขตถนนในที่ดินแปลงนี้ และประชาชนไม่ได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างอื่น รวมทั้งทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์หรือแสดงให้เห็นปรากฏว่าจะใช้ที่ดินแปลงนี้ ฉะนั้น แม้ว่าที่ดินแปลงนี้จะได้จดทะเบียนแบ่งแยกเพื่ออุทิศให้ทางราชการใช้สร้างถนนก็ตาม แต่เมื่อไม่มีการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จึงยังไม่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น การโอนที่ดินแปลงนี้คืนให้แก่เจ้าของก็ไม่จำเป็นต้องเสนอตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะให้มีการ

โอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของก็สมควรที่กรุงเทพมหานครจะประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เพื่อดำเนินการโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิมต่อไป ในการนี้ กรุงเทพมหานครจึงหาหรือว่า การจะคืนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่บริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด กรุงเทพมหานครจะดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นไว้ในรายนายวิลาศ บุนนาค ได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของ กรุงเทพมหานครโดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ฉะนั้น การพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒^๓ ว่า ทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาจากตัวทรัพย์สินว่ามีลักษณะสำคัญสองประการหรือไม่ คือ (๑) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หากไม่ครบทั้งสองประการย่อมไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้มีความเห็นพ้องไปในแนวทาง

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๒ บันทึก เรื่อง การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๘๐๒/๕๑๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึก เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๒/๕๙๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๒๒๖/๒๕๓๒^๔ และเรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๓๕^๕ ว่า ที่ดินที่เอกชนยกให้ หากทางราชการยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่บริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด ได้อุทิศให้ กรุงเทพมหานคร เพื่อจัดสร้างเป็นสะพานลอยคนเดิน แม้จะได้ดำเนินการรังวัดและแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๓ ก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการจัดสร้างสะพานลอยคนเดินตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศได้ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรุงเทพมหานครได้ดำเนินการใด ๆ อันทำให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน ฉะนั้น การโอนที่ดินคืนให้แก่บริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด ไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจึงเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้วางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๗๐/๒๕๓๕^๗ สมควรให้กรุงเทพมหานครประสานกับกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ไปดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

^๔ บันทึก เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ บันทึก เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๑๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๗ บันทึก เรื่อง การโอนที่ดินที่มีผู้อุทิศเพื่อให้สร้างทางสาธารณประโยชน์คืนให้แก่เจ้าของเดิม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๗๑๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๓๔๒๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ครั้งที่ ๙/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และได้นำร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางดังกล่าวเสนอประธานกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเพื่อพิจารณาลงนาม

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ในฐานะประธานกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีบัญชาให้นำร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณาก่อนปรากฏว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๔๖/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ แล้วเห็นว่า เมื่อการอนุญาตให้จัดสรรที่ดินมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการขายที่ดินจัดสรร แต่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดินนำที่ดินที่จัดสรรไปให้เช่า แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีความเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเช่าที่ดินเป็นเรื่องการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินตามมาตรา ๓๓ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ สมควรที่จะออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเพียงเพื่อเป็นการบรรเทาภาระของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจัดสรรในยามเศรษฐกิจไม่ดีหรือมีที่ดินจัดสรรขายไม่ได้ ก็อาจกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ได้ แต่จะต้องไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ได้มีการประกาศขายมาแล้วในช่วงระยะเวลาที่พอสมควรแต่อาจขายไม่ได้หมดทั้งโครงการ ก็อาจกำหนดจำนวนที่ดินที่จะให้เช่าเพียงเล็กน้อยเพื่อบรรเทาค่าใช้จ่ายของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดสรรและการเช่าดังกล่าวจะต้องมีระยะเวลาสั้น ๆ ไม่เกิน ๓ ปี และในขณะเดียวกันต้องประกาศขายที่ดินในโครงการไปด้วย เพื่อให้มีการขายตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรร เป็นต้นแต่จะกำหนดระยะเวลานานถึง ๓๐ ปีตามที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เสนอมานั้นเป็นระยะเวลานานเกินไปน่าจะขัดกับหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินดังนั้น หากกรมที่ดินเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในเรื่องนี้ คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นควรให้กรมที่ดินหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในเรื่องนี้ ได้หรือไม่ เพื่อจะได้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมจึงมีมติให้กรมที่ดินรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว มีมติเห็นชอบให้กรมที่ดินหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะมีอำนาจออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางในเรื่องดังกล่าว ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมที่ดิน รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ เป็นสำคัญ โดยมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้นิยามคำว่า “การจัดสรรที่ดิน” ไว้ว่า หมายถึง การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย จากคำนิยามของกฎหมายย่อมเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดิน คือ การจำหน่ายที่ดินโดยการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ซึ่งลักษณะสำคัญประการหนึ่งก็คือ ประสงค์จะให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการ

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓๖ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่ดินที่ทำการจัดสรรให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และภาระการจำนองในที่ดินนั้น

จัดสรรที่ดินฯ ที่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องโอนที่ดินให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และภาระการจำนองในที่ดินนั้น หรือในมาตรา ๓๗^๓ ที่กำหนดว่า เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นพ้นจากการยึดหรืออายัดทั้งปวงและให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญาจะซื้อจะขายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว ในการจัดสรรที่ดิน ผู้ที่ประสงค์จะจัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขอพร้อมหลักฐานและรายละเอียดเกี่ยวกับแผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และวิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน ตามที่มาตรา ๒๓^๔ แห่ง

ถ้าผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือหนี้จำนองต่อผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองได้ โดยให้ถือว่าเป็นการชำระราคาที่ดินแก่ผู้จัดสรรที่ดินส่วนหนึ่งด้วย

^๓ มาตรา ๓๗ เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาที่ดินครบถ้วนตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว ให้ถือว่าที่ดินนั้นพ้นจากการยึดหรืออายัดทั้งปวง ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานเป็นหนังสือที่แสดงว่าได้ชำระราคาดังกล่าวพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับเอกสารและหลักฐานดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต่อไป

ถ้าที่ดินจัดสรรตามวรรคหนึ่งมีการจดทะเบียนบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือการจำนองและมีหลักฐานการชำระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองครบถ้วนแล้ว ให้ที่ดินนั้นปลอดจากบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์หรือภาระการจำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๓ ผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีชื่อผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยที่ดินนั้นต้องปลอดจากบุริมสิทธิใดๆ เว้นแต่บุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

(๒) ในกรณีที่ที่ดินที่ขอทำการจัดสรรที่ดินมีบุริมสิทธิในมูลซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ หรือภาระการจำนอง ให้แสดงบันทึกความยินยอมให้ทำการจัดสรรที่ดินของผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองและจำนวนเงินที่ผู้ทรงบุริมสิทธิหรือผู้รับจำนองจะได้รับชำระหนี้จากที่ดินแปลงย่อยแต่ละแปลง และต้องระบุด้วยว่าที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคหรือที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะไม่ต้องรับภาระหนี้บุริมสิทธิหรือจำนองดังกล่าว

(๓) แผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะขอจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง

(๔) โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมทั้งการปรับปรุงอื่นตามควรแก่สภาพของท้องถิ่น โดยแสดงแผนผัง รายละเอียด และรายการก่อสร้างประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จ ในกรณีที่ได้มีการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ กำหนดไว้ และการจะอนุญาตให้มีการจัดสรรที่ดินได้ก็ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังโครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินดังที่กล่าวมา ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินตามมาตรา ๘ (๑)^๕ ประกอบกับมาตรา ๓๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ได้ก็ตาม แต่การก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดินต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดินดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

กรณีตามประเด็นที่หารือปรากฏว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้ร่างประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยเพิ่มหลักเกณฑ์และวิธีการในการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ โดยการให้เช่า ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ คือ การจำหน่ายที่ดินโดยการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ฉะนั้น การที่จะกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินสามารถนำที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายออกให้เช่าได้ จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินที่ประสงค์ให้มีการจำหน่ายที่ดินและมีผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ได้รับการคุ้มครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรร

หรือได้จัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะแล้วเสร็จทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนขอทำการจัดสรรที่ดิน ให้แสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างที่ได้จัดทำแล้วเสร็จนั้นด้วย

- (๕) แผนงาน โครงการ และระยะเวลาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค
- (๖) วิธีการจำหน่ายที่ดินจัดสรรและการชำระราคาหรือค่าตอบแทน
- (๗) ภาระผูกพันต่างๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น
- (๘) แบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรร
- (๙) ที่ตั้งสำนักงานของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน
- (๑๐) ชื่อธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้

ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

^๕ มาตรา ๘ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๓๓ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินทำนิติกรรมกับบุคคลใดอันก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

การก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

ที่ดิน ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายและไม่ได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา การที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ โดยการให้เช่าจึงไม่อาจกระทำได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑