

บันทึก

เรื่อง ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง
(การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วย
การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค.๐๔๐๖/๑๒๖๖๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้รับรายงานจากกรมธนารักษ์ว่ากรมที่ดินมีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗/๑/๒๕๑๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๕ แจ้งว่า นายหอม ทองประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง ขอให้พิจารณาทบทวนหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท.๐๖๐๗/๓๔๕๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งได้ตอบข้อหารือของจังหวัดระยอง เรื่องการพิจารณาออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สงวนหวงห้าม ๒ แปลง ที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศจังหวัดระยองฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ โดยกรมที่ดินให้ความเห็นว่า ที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการถอนสภาพโดยชอบด้วยกฎหมายคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศหวงห้ามอยู่ ซึ่งนายหอม ทองประเสริฐ อ้างว่า จังหวัดระยองมิได้ส่งเอกสารหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราหน้ายที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งวางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ไปให้ที่กรมที่ดินประกอบการพิจารณาด้วยจึงอาจทำให้การพิจารณาในครั้งนั้นคลาดเคลื่อนผิดข้อเท็จจริงได้ กรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ โดยให้นายอำเภอสำรวจที่สาธารณประโยชน์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเห็นควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศให้ประชาชนทราบ จึงเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นายอำเภอมิได้สำรวจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่ปรากฏว่ามีการประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ ย่อมถือได้ว่าถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติไปโดยปริยาย แต่เนื่องจากที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุจึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาและขอทราบผลเพื่อจะได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินทั้ง ๒ แปลง ดังกล่าวยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศหวงห้ามอยู่และยังมิได้ถอนสภาพจากการหวงห้ามตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราหน้ายที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เพราะหนังสือดังกล่าวนี้เป็นเพียงหนังสือคำสั่งการที่แจ้งไปยังมณฑลต่าง ๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามหลักการที่แจ้งไว้ จึงถือได้ว่าหนังสือตราหน้ายนี้ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายที่จะไปถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามทั้ง ๒ แปลงได้ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ทางราชการได้นำที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๓๘ เหตุผลอีกประการหนึ่งคือ ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินตามประกาศทั้ง ๒ แปลงตามนัยมาตรา

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาของกระทรวงการคลังประกอบกับเอกสารหลักฐานต่างๆ และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหารือของกระทรวงการคลังมีข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานที่กระทรวงการคลังส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

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

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้มีหนังสือที่ รย.๑๕/๑๐๔๕๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๑๙ หารือกรมที่ดินเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามของจังหวัดระยองสองแปลงดังกล่าวว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระยองได้พบหลักฐานเกี่ยวกับการสำรวจยกเลิกการสงวนที่ดินของจังหวัดระยองตามประกาศฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๕๖ และฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๕๗ กล่าวคือ มีหนังสือกระทรวงเกษตรธิการ ที่ ๗๕/๖๙๙๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๗๐ แจ้งความถึงสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลจันทบุรี ให้มณฑลส่งจังหวัดรับสอบสวนส่งบัญชีรายละเอียดเฉพาะที่สาธารณประโยชน์อันสงวนไว้ตามตัวอย่างที่ใดควรสงวนไว้ต่อไป ต่อมากระทรวงเกษตรธิการได้มีหนังสือที่ ๔๗/๓๓๓๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๔๗๒ แจ้งว่า ตามที่ได้

สั่งการไว้ตามหนังสือ ที่ ๗๕/๖๕๙๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๗๐ ข้างต้นนั้น บัดนี้ กระทรวงเกษตรธิการได้ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยตั้งหลักการสำรวจที่ซึ่งสงวนไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ขึ้นใหม่โดยให้มีกรรมการจัดการสำรวจไม่น้อยกว่า ๓ นาย จึงให้มณฑลส่งจังหวัดตรวจตามท้องตราฉบับก่อนไว้จนกว่าจะมีท้องตราสั่งตั้งกรรมการมาจัดการสำรวจตามหลักการใหม่ต่อไป

กระทรวงเกษตรธิการได้มีสารตราที่ ๗๗/๖๕๑๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๗๓ สั่งสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลจันทบุรีให้ตั้งปลัดจังหวัดหรือจังหวัดใดไม่มีปลัดจังหวัดให้ตั้งนายอำเภอท้องที่ ๑ เกษตรจังหวัดหรือจังหวัดใดไม่มีเกษตรจังหวัดให้ตั้งเกษตรมณฑล ๑ และสรรพากร ๑ รวม ๓ นาย เป็นกรรมการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ว่าอำเภอใดมีที่สาธารณประโยชน์เท่าใด ที่สาธารณประโยชน์ใดเปลี่ยนสภาพไม่ควรสงวนต่อไปเท่าใด ควรสงวนไว้กี่แห่ง มีขนาดเท่าใด เมื่อสำรวจแล้วให้กรรมการรายงานความเห็นต่อสมุหเทศาภิบาล เมื่อสมุหเทศาภิบาลพิจารณาเห็นเป็นการสมควรแล้วให้รวบรวมส่งกระทรวงเกษตรธิการ และศาลากลางจังหวัดระยองได้มีหนังสือที่ ๑/๑๒๐๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๗๕ ถึงเกษตรมณฑลจันทบุรี ส่งรายงานกับบัญชีการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีความเห็นว่าที่ดินตามประกาศปี ๒๕๕๗ ซึ่งใช้ประโยชน์ในการปลูกบ้านและทำสวนไม่ควรรักษาควรถอนเสียจากการหวงห้ามให้ราษฎรจับจองได้เพราะเวลานั้นมีบ้านเรือนของราษฎรเป็นจำนวนมาก ส่วนที่ดินตามประกาศปี ๒๕๕๖ ควรรักษายาวประมาณ ๑๐ เส้น และต่อไปข้างละ ๗ วา ๒ ศอก ตลอดถนน นอกจากนี้ควรถอนจากการหวงห้ามให้ราษฎรจับจองเพราะเวลานั้นมีบ้านเรือนราษฎรอยู่บ้างแล้ว อนึ่ง กรรมการเสนอว่าที่ดินสำหรับอำเภอทำประจวบ ๒ รายการ ตามรายการในบัญชีมีว่าควรถอนเสียจากการหวงห้ามทั้งหมดนั้นเห็นว่าควรสงวนที่ราชพัสดุอันราษฎรได้เช่าถือไว้ก่อน จึงได้พร้อมกันเดิมข้อความในบัญชียื่นและจังหวัดเห็นชอบด้วยแล้ว

จากหลักฐานข้างต้น จังหวัดระยองจึงหารือกรมที่ดินว่า ตามที่ได้มีการสั่งการยกเลิกการสงวนทั้งแปลงและเป็นบางส่วนดังที่ปรากฏในบัญชีสำรวจที่สาธารณะของคณะกรรมการแล้วนั้น จะถือว่าเป็นการยกเลิกการสงวนที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่

๓. กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือของจังหวัดระยองตามหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๗/๓๔๕๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ความว่า กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ดินสงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์แปลงใดจะพ้นจากการเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการถอนสภาพตามวิธีการที่กฎหมายในขณะนั้นบัญญัติไว้ และจากการค้นคว้าพบว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติวิธีการถอนสภาพที่สงวนหวงห้าม หรือที่สาธารณประโยชน์ไว้เป็นฉบับแรกคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ สำหรับกรณีที่จังหวัดหรือมาเป็นกรณีเกิดก่อนที่จะได้มีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาไปถึงการสงวนหวงห้ามที่ดินก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าการสงวนหวงห้ามอาจเกิดได้จากมีพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน หรืออาจ

เกิดจากการประกาศสงวนหวงห้ามของนายอำเภอท้องที่ หรือสมุหเทศาภิบาลมณฑล เป็นต้น ฉะนั้น ในทางกลับกันก็จะเห็นได้ว่าการถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ก็น่าจะเกิดขึ้นโดยวิธีเดียวกันกับการสงวนหวงห้าม คือจะต้องถอนสภาพโดยพระบรมราชโองการหรือประกาศของผู้ปกครองท้องที่ที่ทำการสงวนหวงห้ามไว้ แล้วแต่กรณี สำหรับการดำเนินการเรื่องนี้ในที่สาธารณประโยชน์ทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ไว้แต่อย่างใด และถ้าหากจะพิจารณาว่าเมื่อได้ดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงเกษตรราธิการ ที่ ๗๗/๖๔๑๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๔๗๓ แล้ว จะเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย ก็เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงที่จังหวัดระยอง อ้างยังไม่ปรากฏว่าสมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีได้พิจารณาสั่งการในเรื่องนี้ไว้ประการใด จึงเห็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการถอนสภาพโดยชอบด้วยกฎหมาย คงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศสงวนหวงห้ามอยู่

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

๕. กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค.๐๔๐๖/๑๒๒๖๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๖ ทารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง ๒ แปลงดังกล่าวความว่า กรมธนารักษ์ได้รับแจ้งจากกรมที่ดินตามหนังสือที่ มท.๐๖๐๗/๑/๒๙๑๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๕ ว่า นายหอม ทองประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองขอให้พิจารณาทบทวนหนังสือกรมที่ดินที่ มท.๐๖๐๗/๓๔๕๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งตอบข้อหารือของจังหวัดระยอง โดยนายหอม ทองประเสริฐ อ้างว่าจังหวัดระยองมิได้ส่งหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราน้อย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ซึ่งวางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ไปให้กรมที่ดินพิจารณาด้วย จึงอาจทำให้การพิจารณาคั้งนั้นคลาดเคลื่อนผิดข้อเท็จจริงได้ กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางหลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์

ใหม่โดยให้นายอำเภอสำรวจที่สาธารณประโยชน์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเห็นควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศให้ประชาชนทราบ จึงเห็นว่าหากพิจารณาในทางกลับกันแล้ว ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นายอำเภอมิได้สำรวจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่ปรากฏว่ามีการประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ ย่อมถือได้ว่าถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติไปโดยปริยาย แต่เนื่องจากที่ดินทั้งสองแปลงนี้เป็นที่ราชพัสดุ จึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาและขอทราบผลเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยต่อไป

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดิน โดยมีความเห็นว่า ที่ดินทั้งสองแปลงนี้ได้มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐบาลใน พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ตามลำดับ แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามที่กระทรวงเกษตรราธิการสั่งการให้มณฑลจันทบุรีดำเนินการใน พ.ศ. ๒๔๗๓ และคณะกรรมการได้จัดทำบัญชีสำรวจพร้อมกับเสนอความเห็น ว่า ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๖ ควรรักษาไว้บางส่วนและที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๗ ควรถอนเสียจากการหวงห้ามทั้งหมด ซึ่งเรื่องนี้จังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งไปยังเกษตรมณฑลจันทบุรีพร้อมบัญชีสำรวจและมีความเห็นเพิ่มเติมว่าที่ดินตามประกาศฯ พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่คณะกรรมการเสนอให้ถอนจากการหวงห้ามทั้งหมดนั้นเห็นว่าควรเสนอที่ดินราชพัสดุอันราษฎรได้เช่าแล้วไว้ก่อนก็ตาม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าสมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีได้สั่งการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างไร และปรากฏว่า พ.ศ. ๒๔๘๒ ทางราชการได้นำที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามทั้ง ๒ แปลงขึ้นทะเบียนที่รกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยระบุความประสงค์ที่หวงห้ามไว้ว่า สำหรับทำประโยชน์ของรัฐบาล

สำหรับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราหน้าย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ กรมธนารักษ์เห็นว่าเป็นเพียงหนังสือคำสั่งการที่แจ้งไปยังมณฑลต่างๆ ให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามหลักการใหม่ดังปรากฏในหนังสือนั้น จึงไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายที่จะถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามทั้งสองแปลงได้ อีกประการหนึ่งการถอนการหวงห้ามที่ดินสาธารณประโยชน์ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ก็ไม่มีปรากฏหลักฐานว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินทั้ง ๒ แปลงแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ครอบครองเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่สงวนนี้ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ตาม แต่ก็มีหมายเหตุในหลักฐาน ส.ค.๑ ว่า “ที่ดินนี้อยู่ในเขตที่สงวน” จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนว่าที่ดินตามประกาศสงวนทั้งสองแปลงยังมิได้ถอนสภาพจากการหวงห้ามตามหนังสือตราหน้ายดังกล่าว

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ แต่เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้าม พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยหนังสือ ตราหน้าย ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่

๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๗๕ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๗๔ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การหวงห้ามจะกระทำโดยมีประกาศพระบรมราชโองการ หรือประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นก็ได้ และจะหวงห้ามเพื่อการใดก็ได้ โดยการหวงห้ามจะมีผลว่า ที่ดินที่หวงห้ามนั้นจะนำออกให้ประชาชนจับจองไม่ได้หรือผู้ใดจะครอบครองนานเท่าใดก็ได้ ไม่มีสิทธิ^๑ ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๗๔ จึงได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้น โดยมาตรา ๕^๒ กำหนดว่า การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๗^๓ กำหนดว่า การถอนการหวงห้ามก็ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗ วรรคสาม ว่าการถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาด้วย

ส่วนการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามก่อน พ.ศ. ๒๕๗๔ ก็มีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เช่นกัน แต่โดยหลักทั่วไปแล้วหากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของทางราชการ ก็น่าที่จะกระทำในลักษณะเดียวกับการสงวนหรือการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว หลักฐานที่สนับสนุนความข้อนี้ปรากฏในกรณีของที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งแต่เดิมได้มีประกาศกระทรวงเกษตรธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยาลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ และประกาศกระทรวงเกษตรธิการขยายความในประกาศเรื่องห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ฉบับลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ ลง

^๑ มาตรา ๖๑ พรบ.ลักษณะออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

^๒ มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้นำกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

^๓ มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมีได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วนให้นำบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม

การถอนหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย

วันที่ ๑๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๓ เพื่อหวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้ทำการขุดคลองและทำประตุน้ำ ต่อมาเมื่อไม่มีความจำเป็นต้องหวงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้ต่อไป ก็ได้มีประกาศของกระทรวงเกษตรธิการอนุญาตให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ร.ศ. ๑๒๗ ยกเลิกประกาศทั้งสองฉบับนั้นเสีย

ในกรณีของที่ดินซึ่งได้มีการประกาศของจังหวัดระยองสงวนหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น เห็นว่า เมื่อได้มีการประกาศจังหวัดระยองสงวนหวงห้ามที่ดินไว้สองแปลงเพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐบาล หากจะมีการยกเลิกประกาศจังหวัดระยองหรือถอนสภาพที่ดินบริเวณนี้ ก็ชอบที่จะได้ทำเป็นประกาศให้ทราบว่าให้ยกเลิกประกาศจังหวัดระยองดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีประกาศหรือกฎหมายยกเลิกการหวงห้ามที่ดินสองแปลงนี้แต่อย่างใด สำหรับหนังสือตราที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีไปถึงสมุหพระนครบาลและสมุหเทศาภิบาลทุกมณฑล เป็นเพียงการวางระเบียบให้มณฑลต่างๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่กระทรวงเกษตรธิการได้ตกลงกับกระทรวงมหาดไทยวางวิธีปฏิบัติให้มณฑลตั้งข้าราชการ ๓ นายเป็นกรรมการจัดการสำรวจที่สาธารณประโยชน์นั้นเสีย แล้วดำเนินการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ตามหลักการใหม่โดยให้นายอำเภอสำรวจที่สาธารณประโยชน์เฉพาะที่ไม่มีวิวาท และไม่มีใครยึดถือกรรมสิทธิ์เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเห็นควรรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศแก่ประชาชน เพื่อประชาชนจะได้ทราบกำหนดเขตที่ได้สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ส่วนรายได้มีการโต้เถียงหรือเข้ายึดถือปกครองอยู่ ให้เจ้าพนักงานในท้องที่พิจารณาเป็นรายๆ ไปว่ารายได้จะคงควรสงวนไว้หรือเพื่อประโยชน์ใดหรือไม่ควรสงวน ถ้าเห็นควรสงวนแต่ไม่สามารถจะทำความตกลงกับผู้ที่ได้เถียงหรือผู้ที่เข้ายึดถือปกครองนั้นได้ ก็ให้บอกไปยังกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจะได้ตั้งกรรมการออกมาตรวจสอบและพิจารณาเฉพาะรายที่จำเป็น หนังสือตราที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ไม่มีข้อความใดที่ระบุให้ถอนสภาพที่ดินซึ่งได้มีการประกาศหวงห้ามไว้แต่เดิม และไม่มีผลเป็นกฎหมายที่จะไปถอนสภาพที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศจังหวัดระยองทั้งสองแปลงนี้ด้วย ในการวางระเบียบการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ขึ้นใหม่นั้น ก็มีได้มีเงื่อนไขว่าบางที่จะต้องจัดการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และประกาศแก่ประชาชนเมื่อใด ในเรื่องนี้ผู้แทนกรมที่ดินก็ได้ชี้แจงว่า ไม่ปรากฏหลักฐานว่าทางอำเภอเมืองระยองได้ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งสองแปลงนี้รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์อื่นๆ ตามหลักการใหม่ในหนังสือตราดังกล่าวไปแล้วเพียงใดหรือไม่ และเมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ แล้ว ไม่ปรากฏว่า ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินทั้งสองแปลงนี้ แต่กลับปรากฏหลักฐานว่าทางราชการได้นำที่ดินทั้งสองแปลงขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ โดยระบุความประสงค์ที่หวงห้ามไว้ว่า สำหรับทำประโยชน์ของรัฐบาล นอกจากนี้ จากหลักฐาน ส.ค.๑ ก็มีหมายเหตุว่า “ที่ดินนี้อยู่ในเขตที่สงวน” จึงเห็นได้ว่า ที่ดินซึ่ง

หวงห้ามไว้ตามประกาศของจังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ทั้งสองแปลงนี้ ทางราชการได้แสดงการหวงห้ามตลอดมา และยังมีได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราหน้าอยู่ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๖

“มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ