

บันทึก

เรื่อง ที่ดินตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา

ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๕/๑๘๙๔๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมที่ดินในท้องที่ตำบลบ่อ ยาง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พระยาวิเศษภักดี ปลัดมณฑลนครศรีธรรมราชมีบัญชาให้ นายอำเภอเมืองสงขลาประกาศหวงห้ามไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓) แต่ปรากฏว่าได้มีราษฎรเข้าครอบครองและถือเอกสาร สิทธิบนที่ดินในท้องที่ดังกล่าว กรมธนารักษ์จึงได้แจ้งให้จังหวัดสงขลาทราบที่ดินดังกล่าวเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อไม่มีประกาศหรือ กฎหมายภายหลังยกเลิกการหวงห้ามนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ และให้จังหวัดดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ของราษฎรทุกรายต่อไป จังหวัดสงขลาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ และเสนอกรมที่ดินพิจารณาสั่งการ

ต่อมา กรมที่ดินพิจารณาเรื่องนี้แล้วได้แจ้งกรมธนารักษ์ว่า เห็นสมควรนำ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ เสนอคณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาว่า จะดำเนินการต่อไปประการใดจึงจะทำให้ราษฎรที่อาศัย อยู่ในบริเวณที่ดินดังกล่าวได้รับความเป็นธรรม และไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการโดย ส่วนรวม และได้แจ้งด้วยว่าผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(นายถวิล วิสุทธิจินดา) ได้ไปตรวจราชการ ที่จังหวัดสงขลาและได้ตรวจสอบกรณีพิพาทนี้ พร้อมกับได้ให้ความเห็นว่า มีประกาศของผู้ว่า ราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แสดงเขตที่ดินหวงห้ามไว้ ใช้ราชการในเขตตำบลบ่อและบ่อพลับ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา และมีการสำรวจ ที่ดินนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ประมาณ ๑๐ แปลง แต่แปลงอ้างเหตุผลที่ได้มาต่าง ๆ กัน แต่ไม่มีการอ้างประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ เลย จาก หลักฐานนี้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นว่า ถ้าประกาศนายอำเภอเมืองสงขลาจริงก็ ต้องมีการยกเลิกเพิกถอนไปแล้วก่อนออกประกาศจังหวัดสงขลา ถ้ายังไม่ยกเลิกก็ย่อมถูกทับไป โดยประกาศจังหวัดสงขลาแล้ว หากมีปัญหาในข้อกฎหมายว่าประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/ ๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วหรือไม่ ควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาตีความ

เมื่อกรมธนารักษ์ได้รับแจ้งจากกรมที่ดิน จึงได้เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนจังหวัดสงขลา และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(นายถวิล วิสุทธิจินดา)

ไปร่วมพิจารณาหรือในเรื่องนี้กับผู้แทนกรมธนารักษ์ ปรากฏว่าผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนจังหวัดสงขลามีความเห็น ว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ มีผลเป็นกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายหรือประกาศฉบับใดยกเลิก ที่ดินตามประกาศดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ เห็นควรพิจารณาพยานหลักฐานตลอดจนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ว่าราษฎรแต่ละรายได้ที่ดินมาแต่เมื่อใด หากรายใดครอบครองมาก่อนประกาศก็ควรให้ครอบครองที่ดินต่อไป ส่วนรายอื่นที่ครอบครองภายหลังประกาศก็จะพิจารณาให้เป็นกรรมธรรมเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนด้วย แต่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีได้ยืนยันความเห็นเดิมในที่สุด ผลการประชุมสรุปได้ว่า เห็นควรเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในข้อกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยุติว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วหรือไม่ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาที่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(นายถวิล วิสุทธิจินดา) เสนอต่อที่ประชุมผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาเอกสารที่กรมธนารักษ์และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) จัดส่งให้ ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) แล้ว มีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. สำนักงานราชพัสดุจังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ที่ สข.๔๐/๔๗๙ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ความว่า เนื่องจากที่ดินในท้องที่ตำบลบ่อทราย อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ประกาศหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล และในขณะนี้จังหวัดสงขลาได้นำที่ดินตามประกาศดังกล่าวส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว จำนวน ๑๓ แปลง แต่ปรากฏว่าในพื้นที่ตามประกาศนี้ได้มีราษฎรผู้ครอบครองที่ดินได้ปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รวมทั้งบ้านพักอาศัยประมาณ ๗๕๒ รายการ โดยราษฎรส่วนใหญ่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน สำนักงานราชพัสดุจังหวัดสงขลาจึงขอหารือกรมธนารักษ์ว่า ที่ดินตามประกาศดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ หากเป็นที่ราชพัสดุ จะดำเนินการประการใดกับราษฎรผู้ครอบครองที่ดินและถือเอกสารสิทธิถูกต้อง

๒. กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๕/๐๑๑๕๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๓ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา แจ้งให้ทราบว่า ที่ดินตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาตามที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดสงขลาหารือ นั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (นายอำเภอมีอำนาจประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ราชการตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.๑๑๗) จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๑ หากไม่มีประกาศหรือกฎหมายยกเลิกการหวงห้ามนั้นไว้ ให้จังหวัดสงขลาดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิของราษฎรทุกรายต่อไป

๓. ต่อมาจังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ที่ สข.๔๐/๑๔๓๘๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม

๒๕๒๓ ถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ ความว่า ได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่ามีประกาศหรือกฎหมายยกเลิกการหวงห้ามนั้น จึงได้ระงับการออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวให้แก่ราษฎรทำนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินตามประกาศนั้น และดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิของราษฎรที่ยึดถืออยู่สำหรับที่ดินภายในเขตประกาศทุกราย โดยในชั้นนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อสอบสวนว่าราษฎรแต่ละรายได้ที่ดินมาอย่างไร มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินเพียงใดเข้าครอบครองทำประโยชน์ก่อนหรือหลังวันประกาศหวงห้าม

๔. คณะกรรมการสอบสวนที่จังหวัดสงขลาแต่งตั้งขึ้น ได้สอบสวนผู้ถือกรรมสิทธิโฉนดที่ดิน และตรวจสอบหลักฐานการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน) แล้วปรากฏว่าที่ดินในบริเวณประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ได้มีการออกโฉนดที่ดินไปครั้งแรก ๑๒๓ แปลง โดยมีโฉนดที่ดินของราษฎรเพียง ๙ แปลง กับเป็นที่ดินของวัดอีก ๕ แปลง ที่มีหลักฐานว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ส่วนโฉนดที่ดินแปลงอื่นได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วยังไม่มีความแน่ชัดว่าได้มาก่อนหรือหลังวันประกาศดังกล่าว และคณะกรรมการสอบสวนยังได้มีความเห็นว่า โดยที่โฉนดที่ดินในบริเวณดังกล่าวปรากฏว่า ได้มีการออกโฉนดที่ดินมาช้านานแล้ว ส่วนมากไม่มีหลักฐานอ้างอิงว่าได้มาก่อนวันประกาศหวงห้ามการที่จะถือว่าได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นน่าจะกำหนดเอาเป็นข้อยุติไม่ได้ เพราะตามข้อเท็จจริงแล้วที่ดินแต่ละแปลงได้มีการครอบครองสืบต่อกันมาหลายทอด เจ้าของปัจจุบันไม่สามารถจะหาหลักฐานการได้มาเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาได้ เนื่องจากส่วนใหญ่เจ้าของเดิมได้ถึงแก่กรรมไปหมดแล้ว อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแยกออกเป็น ๒ ประเด็น กล่าวคือ ควรจะเพิกถอนโฉนดที่ดิน หรือจะถอนสภาพการหวงห้ามโดยให้ผู้เป็นเจ้าของตามโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยละเอียดและรอบคอบว่า แต่ละประเด็นจะมีผลดีผลเสียกับทางราชการและราษฎรอย่างไรบ้าง คณะกรรมการสอบสวนจึงได้เสนอผลดีผลเสียและข้อเสนอแนะต่อจังหวัดสงขลา และเสนอว่าจังหวัดสงขลาควรรายงานข้อเท็จจริงให้กรมที่ดินทราบเพื่อเสนอรัฐบาลพิจารณาสั่งการต่อไป

๕. ต่อมากรมที่ดินพิจารณาเรื่องนี้แล้วแจ้งกรมธนารักษ์ว่า เห็นสมควรนำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณา และได้แจ้งด้วยว่าผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) มีความเห็นว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ น่าจะถูกยกเลิกเพิกถอนไปแล้วโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ พร้อมกับเสนอว่าควรส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

๖. กรมธนารักษ์จึงได้เชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนจังหวัดสงขลา และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) ไปร่วมพิจารณาหารือในเรื่องนี้กับผู้แทนกรมธนารักษ์ ปรากฏว่า ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนจังหวัดสงขลา มีความเห็นว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ มีผลเป็นกฎหมาย และหากไม่มีกฎหมายหรือประกาศฉบับใดยกเลิกที่ดินตามประกาศดังกล่าวก็เป็นที่ยกเลิกแล้ว แต่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) ได้ยืนยันตาม

ความเห็นเดิม ในที่สุดผลการประชุมสรุปได้ว่า ควรเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความในข้อกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยุติว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วหรือไม่

๗. ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(นายถวิล วิสูตรจินดา) ได้ชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นดังกล่าวข้างต้นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาได้มีหนังสือ ที่ สร.๑๐๐๕/ผต/๔๕๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๒๔ ส่งบันทึกคำชี้แจงเพิ่มเติมพร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำร้องเรียนของราษฎรที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี และคำพิพากษาศาลมณฑลนครศรีธรรมราช เลขดำที่ ๑๖/๒๔๗๕ เลขแดงที่ ๘๐๐/๒๔๗๕ มีความโดยสรุปว่า เนื่องจากได้มีหนังสือร้องเรียนของราษฎรซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินในบริเวณที่หวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาถึงนายกรัฐมนตรีว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ที่ สข.๔๐/๑๖๔๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๒๓ ห้ามออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินในบริเวณที่ดินที่หวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาห้ามทำนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินตามประกาศนั้น และให้ดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิของราษฎรที่ยึดถืออยู่สำหรับที่ดินในเขตประกาศดังกล่าวทุกรายนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา เพราะประกาศดังกล่าวกำหนดไว้แต่เพียงว่า ที่ดินในตำบลบ่ออย่างบางแห่ง จะต้องกันไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล และต่อมายังได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ยืนยันเจตนารมณ์ของทางราชการที่จะสงวนที่ดินไว้ทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลเพียง ๓๓ แปลง ดังนั้น สำหรับที่ดินส่วนอื่นที่รัฐบาลได้ดำเนินการออกโฉนดให้แก่ราษฎรไปแล้วในภายหลังย่อมไม่อยู่ในเงื่อนไขแห่งการสงวนสิทธิตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐบาล จึงมิใช่เป็นที่ดินสำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล และเป็นการออกโฉนดให้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ต่อมาผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสูตรจินดา) ได้ไปตรวจราชการที่จังหวัดสงขลาและได้ตรวจสอบกรณีพิพาทนี้แล้ว มีความเห็นว่า เนื่องจากตามประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาดังกล่าวได้ระบุว่า ที่ดินจำนวน ๓๓ แปลงตามแนวเขตในแผนที่ท้ายประกาศฉบับนี้ยังคงสงวนไว้เป็นที่หวงห้ามของทางราชการ และปรากฏว่าตามแผนที่ท้ายประกาศดังกล่าว นั้นได้รวมถึงที่ดินบางส่วนในบริเวณเขตที่ดินที่ได้เคยหวงห้ามไว้ตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ เพียง ๓ แปลง ซึ่งในขณะที่ได้มีการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ จังหวัดสงขลาที่ทราบได้ว่า ได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ อยู่ เพราะในขณะที่จะได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาฉบับดังกล่าวนี้ได้มีคดีที่เกี่ยวข้องถึงที่ดินในเขตหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา คือ คดีอาญาของศาลมณฑลนครศรีธรรมราช เลขดำที่ ๑๖/๒๔๗๕ เลขแดงที่ ๘๐๐/๒๔๗๕ ระหว่างอัยการจังหวัดสงขลา โจทก์ นายซึก ทองเผือก จำเลย เรื่องแจ้งความเท็จ ในระหว่างดำเนินคดีนี้จังหวัดสงขลาได้ออกประกาศ ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงนามโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา จึงแสดงว่าจังหวัดสงขลาทราบได้ว่า

มีประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาอยู่ ทั้งยังปรากฏด้วยว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ กรมทางได้ซื้อที่ดิน ๒ ไร่ ๓ งาน ๕๑ ตารางวา จากบริษัทพาณิชย์สยามเพื่อใช้เป็นที่พักนายช่างทาง หมวด ๑ ท่งสง และนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในปีที่ซื้อนั้นเองเป็นแปลงที่ ๒๔๔๘ ซึ่งที่ดินดังกล่าวก็อยู่ในเขตหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาด้วย ย่อมแสดงว่า จังหวัดสงขลาไม่ประสงค์จะใช้ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาต่อไป คงต้องการจะหวงห้ามไว้เฉพาะที่ดิน ๓ แปลงอันเป็นส่วนหนึ่งในเขตที่ดินหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ เท่านั้น เพราะที่ดินอื่น ๆ นั้นทางราชการได้เข้าครอบครองเป็นหลักฐานหรือมีเอกชนเข้าครอบครองโดยชอบแล้วการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาในลักษณะนี้ก็ย่อมจะทับประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาไปโดยปริยาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ดินบางแห่งในบริเวณท้องที่ตำบลบ่ออย่าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เป็นที่หวงห้ามของทางราชการนั้น ก็เพราะได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓) ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ด้วยที่ดินในตำบลบ่ออย่างบางแห่ง ท่านพระยาวิเศษภักดี ปลัดมณฑลนครศรีธรรมราชมีบัญชาสั่งว่าจะต้องการไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่อนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใด หวงห้ามรับใบเหยียบย่ำ ที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามไว้ คือ ทิศเหนือแต่ถนนสะเดาตรงไปถึงทะเลหลวง ทิศใต้แต่มุมกำแพงเมืองตรงไปริมวัดสระเกษจนกระทั่งทะเลหลวง ทิศตะวันออกจดทะเลหลวงทิศตะวันตกจดถนนไทรบุรี

เพราะฉะนั้น ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดที่ได้ปักหลักหมายเขตเพื่อหวงห้ามที่ดินหรือปลูกสร้างสิ่งใดลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือผู้ที่ได้ร้องขอต่อนายอำเภอแต่ยังมิได้รับใบเหยียบย่ำก็ดี ในที่ดินตามเขตดังกล่าวแล้วข้างต้น ให้ผู้นั้นจัดการรื้อถอนไปภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป”

เมื่อปรากฏว่า นายอำเภอเมืองสงขลาได้ประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่หวงห้ามของทางราชการ หากจะมีการยกเลิกประกาศดังกล่าวหรือถอนสภาพที่ดินในบริเวณนี้ก็ชอบที่จะได้กระทำเป็นประกาศให้ทราบทั่ว ให้ยกเลิกประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ แต่ปรากฏว่าจังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ที่ สข.๔๐/๑๔๓๘๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๓ แจ้งต่อกรมธนารักษ์ว่า ได้ตรวจสอบแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีประกาศหรือกฎหมายยกเลิกการหวงห้ามที่ดินตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาฉบับนี้ จริงอยู่เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ด้วยที่ดินว่างเปล่าในเขตตำบลบ่ออย่างและบ่อพลับ ภายในเมืองสงขลา รวม ๓๓ แปลง ตามเขตหมายสีเขียวในแผนที่ที่ต่อท้ายประกาศนี้ เป็นที่ซึ่งทางราชการของรัฐบาลได้หวงห้ามไว้สำหรับใช้ราชการนานมาหลายปีแล้ว

เพราะฉะนั้น โดยประกาศฉบับนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาขอประกาศยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่า ที่ดินรวม ๓๓ แปลง ตามเขตหมายสีเขียวในแผนที่ข้างท้ายประกาศนี้ยังเป็นที่ยัง

รัฐบาลได้ส่งหนังสือห้ามไว้ใช้ราชการอยู่ และได้หนังสือห้ามไว้แต่อดีตกาลนานมาแล้วผู้ใดจะจับจองหรือถือกรรมสิทธิ์ไม่ได้”

เมื่อได้พิเคราะห์ข้อความในประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาตั้งกล่าวแล้ว เป็นที่เห็นได้ว่า ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาฉบับนี้ ไม่มีข้อความใดเลยที่แสดงว่า ใยกเล็กประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ เพราะเมื่ออ่านข้อความตามประกาศฉบับนี้ตั้งแต่ต้นจนจบแล้ว ก็เป็นเพียงประกาศยืนยันการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการตามที่ได้เคยหวงห้ามไว้ใช้ราชการนานมาหลายปีแล้ว โดยมีความมุ่งหมายที่จะประกาศให้ประชาชนทราบอีกครั้งหนึ่งว่า มีที่ดินซึ่งทางราชการได้เคยหวงห้ามไว้สำหรับใช้ในราชการอยู่ที่ใดบ้าง ดังนั้น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาฉบับนี้จึงมิใช่เป็นการประกาศเพื่อยกเลิกประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙

สำหรับข้อที่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) เห็นว่า การที่ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มีเนื้อที่ไม่ตรงกันกับแนวเขตเดิมตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ และตามแผนที่ท้ายประกาศดังกล่าว ก็มีที่ดินในบริเวณแนวเขตที่ดินหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ เพียง ๓ แปลงเท่านั้น จึงน่าจะเป็นเหตุให้ถือได้ว่าประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาฉบับนี้ได้ยกเลิกประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ โดยปริยายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า เหตุผลที่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) ยกขึ้นอ้างนี้ ยังไม่อาจถือได้ว่าประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ยกเลิกประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ เพราะข้อความตามประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ บ่งว่าเป็นประกาศยืนยันการสงวนหวงห้ามที่ดินซึ่งทางราชการได้เคยหวงห้ามไว้ มิใช่เป็นการยกเลิกประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ แต่อย่างใด การที่ประกาศทั้ง ๒ ฉบับนี้ระบุเนื้อที่ไม่ตรงกันนั้น อาจเป็นเพราะที่ดินแปลงอื่นที่อยู่นอกแนวเขตตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๒๙ ได้เคยมีการประกาศเป็นที่ดินหวงห้ามไว้ใช้ในราชการอยู่แล้วก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองจากตำบลหนึ่งเป็นอีกตำบลหนึ่งหรืออาจเป็นเพราะประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ต้องการจะกล่าวถึงเฉพาะที่ดินบริเวณที่ปรากฏว่าประชาชนจะเข้าทำการบุกรุกเท่านั้นก็ได้

ในข้อที่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) อ้างว่า ในขณะที่ได้มีการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ จังหวัดสงขลาทราบได้ว่าได้มีการประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาหวงห้ามที่ดินรายนี้อยู่ เพราะในขณะที่จะได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาฉบับนี้ ได้มีคดีเกี่ยวพันกับที่ดินในเขตหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา คือคดีอาญาของศาลมณฑลนครศรีธรรมราช เลขดำที่ ๑๖/๒๔๗๕ เลขแดงที่ ๘๐๐/๒๔๗๕ ซึ่งอัยการจังหวัดสงขลาเป็นโจทก์ฟ้องนายเช็ก ทองเผือก จำเลยฐานแจ้งความเท็จ โดยมี

ข้อกล่าวหาว่าจำเลยในคดีนี้เอาที่หวงห้ามแปลงหนึ่งในบ้านศรีสำราญ ตำบลบ่อ่าง มาวางประกัน นายอับดุลการิม จำเลยในคดีอาญา โดยอ้างว่าเป็นที่ซึ่งตนมีกรรมสิทธิ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิเคราะห์สำเนาคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ศาลมณฑลนครศรีธรรมราชรับฟังนั้นยังได้ความว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลานั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่ หาได้มีการยกเลิกเพิกถอนสภาพหวงห้ามไม่ ซึ่งแสดงว่าเมื่อจังหวัดสงขลาออกประกาศหวงห้ามที่ดินใน พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น จังหวัดสงขลาย่อมทราบว่าการหวงห้ามที่ดินตามประกาศ ร.ศ. ๑๒๙ ของนายอำเภอเมืองสงขลา แต่เหตุที่ประกาศหวงห้ามที่ดินทั้ง ๒ ฉบับกล่าวถึงที่ดินหวงห้ามไม่ตรงกัน โดยเฉพาะประกาศฉบับหลังกล่าวถึงที่ดินตามประกาศฉบับแรกเพียง ๓ แปลงนั้น อาจจะเป็นเพราะที่หวงห้ามตามประกาศฉบับแรกเป็นที่กว้างขวางมาก ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลมณฑลนครศรีธรรมราชว่า ที่หวงห้ามนี้ส่วนมากมีบุคคลปลูกเรือนอยู่ ไม่ทราบว่าจะโดยวิธีขออาศัย เช่าหรือประการใด แต่สงสัยว่าจะอยู่โดยอำนาจปรักษ์มากกว่า นอกจากนี้ ยังปรากฏตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าวว่า เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ เจ้าพนักงานได้ออกทำแผนที่หนึ่งแล้ว มีปรากฏถึงที่ดินอื่น ๆ เว้นแต่ที่รอบ ๆ บ่อนชนโค (คือ แถบที่พิพาท) เท่านั้นว่าคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่าประกาศฉบับหลังจะเจาะจงแต่เฉพาะที่ดินบริเวณที่จะมีการบุกรุกเท่านั้นก็เป็นได้ ดังนั้น ในข้อที่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) ยกขึ้นอ้างนี้ จึงยังไม่มีเหตุผลที่จะนำมาสนับสนุนว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาได้ถูกยกเลิกแล้วโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

ส่วนในข้อที่ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสุทธิจินดา) อ้างว่า การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในเขตหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ซึ่งส่วนราชการได้นำส่งขึ้นทะเบียนนั้น แต่ละแปลงไม่มีการอ้างว่าได้ที่ดินมาเพราะเป็นที่หวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา และยังอ้างว่าในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ กรมทางได้ซื้อที่ดินจากบริษัทพาณิชย์สยามเพื่อใช้เป็นที่พักนายช่างทาง หมวด ๑ ท่งสง และนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุในปีที่ซื้อนั้นเองทั้งสองกรณีนี้ได้รับความจากกรมธนารักษ์ว่า ในกรณีแรก กรมธนารักษ์ได้ตรวจสอบทะเบียนแล้วระบุงการได้มาซึ่งที่ดินแต่เพียงว่าปกครองเป็นของหลวงมาแต่เดิม ซึ่งพอจะสันนิษฐานได้ว่า อาจจะเป็นเพราะเดิมที่ดินราชพัสดุอยู่กระจัดกระจายกันในความปกครองของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังมิได้นำมาขึ้นทะเบียนไว้ทางกระทรวงการคลัง จนกระทั่งเมื่อรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้รวบรวมที่ดินของหลวงมาไว้ทางกระทรวงการคลัง และให้กระทรวงการคลังจัดทำทะเบียนให้เป็นหลักฐานแน่นอน เมื่อมีพระบรมราชโองการแล้วเช่นนี้ หัวเมืองต่าง ๆ ก็ได้นำที่ดินส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเป็นจำนวนมาก ในช่องรายการที่แสดงการได้มาซึ่งที่ดินนั้นส่วนมากจะระบุแต่เพียงว่า ปกครองเป็นของหลวงมาแต่เดิม สำหรับที่ดินรายนี้ก็เช่นกันอาจจะเป็นเพราะว่าเจ้าหน้าที่ไม่ทราบถึงประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาที่เป็นได้ หรือทราบแต่ไม่ได้ระบุงมาให้ละเอียดชัดเจนก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีที่ดินนี้ก็เป็นที่ดินที่ได้ปกครองเป็นของหลวงมาแต่เดิม ส่วนในกรณีหลัง กรมธนารักษ์ชี้แจงว่า ได้ตรวจสอบแล้วเป็นที่ดินที่กรมทางนำส่งขึ้นทะเบียน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกรมทางเป็นผู้ได้รับงบประมาณและเป็นผู้จัดซื้อเอง อาจจะไม่ทราบก็ได้ว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ของหลวงหวงห้ามอยู่แล้ว เมื่อกรมทางซื้อมาก็

ได้นำส่งขึ้นทะเบียนและกรมธนารักษ์ก็ได้ขึ้นทะเบียนไปตามที่กรมทางแจ้งมา

สำหรับข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏว่า ที่ดินในบริเวณเขตหวงห้ามตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ได้มีการเดินสำรวจออกโฉนดให้แก่ราษฎรไปในครั้งแรกรวม ๑๒๓ แปลงนั้น แม้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ยอมรับกันอยู่ก็จริง แต่เมื่อปรากฏว่า ที่ดินในบริเวณนี้เป็นที่หวงห้ามไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลาจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้หนึ่งผู้ใดไม่อาจจะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ได้ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ตรวจสอบเขตตามที่เจ้าของที่ดินหรือตัวแทนนำชี้ และได้ออกโฉนดไปให้แก่ราษฎรแล้ว แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะได้ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบก็ตาม ก็หาเป็นเหตุให้ผู้ครอบครองที่ดินในบริเวณนี้จะอ้างขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน เพื่อแสดงว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณนี้ได้ไม่ดังที่ได้เคยมีคำพิพากษากฎีกาพิพากษาไว้หลายเรื่องเช่น คำพิพากษากฎีกาที่ ๒๐๕/๒๕๐๘ ที่ ๔๕๓/๒๕๑๒ และที่ ๑๙๓๓/๒๕๑๗ เป็นต้น

โดยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า เมื่อไม่มีประกาศยกเลิกหรือเพิกถอนที่ดินอันเป็นที่หวงห้ามของทางราชการตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ และตามข้อเท็จจริงที่ได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเอกสารที่ได้รับจากกรมธนารักษ์และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (นายถวิล วิสูตรจินดา) ส่งมา ก็ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะอ้างอิงว่า ประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๙ ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ที่ ๑๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงไม่อาจชี้ขาดว่าประกาศฉบับแรกของนายอำเภอเมืองสงขลาถูกยกเลิกโดยประกาศฉบับหลังของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปรากฏว่าปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในบริเวณประกาศดังกล่าว เป็นเรื่องที่มีราษฎรร้องเรียนมาและยังค้างพิจารณาอยู่ จึงเห็นสมควรกล่าวไว้ในบันทึกนี้ด้วยความเห็นนี้เป็นความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งกระทรวงการคลังหารือมาเท่านั้น และย่อมไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาว่าผู้ถือโฉนดที่ดินในบริเวณที่ระบุไว้ในประกาศนั้น ได้สิทธิสำหรับที่ดินนั้นมาอย่างไร และควรพิจารณาหาข้อยุติในเรื่องนี้อย่างไร จึงจะเกิดผลดีแก่ราชการและราษฎรผู้ร้องเรียน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๔