

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี
(ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหาร
เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะเป็นที่ยึดที่ราชพัสดุหรือไม่)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๘/๕๔๘๕ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์และจังหวัดกาญจนบุรี มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบางส่วนของที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กจ.๒๐๙ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งได้มาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในปี พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารบางส่วน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินส่วนที่ได้มีการถอนสภาพไปแล้วนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติ ต่อมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีความประสงค์จะขอใช้พื้นที่บางส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนา โครงการแควใหญ่ตอนล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นเนื้อที่ ๓๖๐๗-๑-๘๖.๙ ไร่ กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประสงค์จะขอใช้นั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง(๒)^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุอีกต่อไป แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๒ แห่ง

^๑ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ๑๓๐๔

๑๓๐๔

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ยึดที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑๓๐๔

๑๓๐๔

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

^๒ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพนั้น ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีผลใช้บังคับหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว จึงไม่มีผลไปถอนสภาพที่ราชพัสดุ เว้นแต่จะให้เป็นพระราชบัญญัติ เมื่อ กรมธนารักษ์และจังหวัดกาญจนบุรีมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วยเพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

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

๑. ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๔๑ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร โดยมีเจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว หลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับแล้วทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อประโยชน์ของราชการทหาร เช่น ใช้เป็นที่ฝึกทหารเป็นที่ตั้งกองทหาร เป็นพื้นที่สนามปืนใหญ่ ฯลฯ ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกา มีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๔๘,๗๕๐ ไร่ ทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณ ๑,๐๕๐,๐๐๐ ไร่ และได้อนุญาตให้ส่วนราชการอื่น เช่น กรป.กลาง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯลฯ เข้าไปใช้ประโยชน์อีกประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ ไร่เศษ ที่ดินในเขตหวงห้ามตาม

โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๓พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๕๓๘

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พระราชกฤษฎีกานี้ กรมธนารักษ์ได้นำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๓

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

๓. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินดังกล่าวแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการถอนสภาพฯแล้วนั้น เป็นอุทยานแห่งชาติ (พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสลอบ ในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มสุม อำเภอไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลช่องสะเดา อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๘)

๔. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯมีโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนาโครงการแควใหญ่ตอนล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทานมา

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำโดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่พึงพิจารณาในเบื้องต้น คือเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว บรรดาที่ดินรกร้างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ จะเปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุดังที่กรมธนารักษ์ได้ถือปฏิบัติอยู่หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และมาตรา ๑๓๐๔^๗ แห่ง

^๖พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ราชพัสดุได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ฉะนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ จะถือว่าเป็นราชพัสดุได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ซึ่งตรงกับทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามนัยแห่งมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย จึงยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ซึ่งปรากฏว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหาร มีเนื้อที่ประมาณ ๓,๐๔๘,๗๕๐ ไร่ ทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณ ๑,๐๕๐,๐๐๐ ไร่ โดยใช้เป็นที่ฝึกทหาร เป็นพื้นที่สนามปืนใหญ่ ฯลฯ และได้อนุญาตให้ส่วนราชการอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์อีกประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ ไร่เศษ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ที่ดินในเขตหวงห้ามที่ราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วหรือที่ส่วนราชการอื่นได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยการอนุญาตของทางราชการทหารแล้ว ย่อมเป็นที่ดินหรือทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ที่ดินในเขตหวงห้ามที่ทางราชการทหารยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้อนุญาตให้ส่วนราชการใดเข้าไปใช้ประโยชน์ จึงยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และไม่ใช้ที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ไม่ทำให้สภาพของความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไป และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความเข้าใจของกรมธนารักษ์ เพราะมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ว่าต้องเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น และไม่ได้บัญญัติถึงการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นอกจากนี้ คำว่า “หวงห้าม” มีความหมายแตกต่างกับคำว่า “สงวน” ดังจะเห็นว่าถ้าพิจารณาความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน (รกร้างว่างเปล่า) ๑ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่แต่คำว่า “สงวน” ที่ใช้อยู่มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึงทางราชการเป็นผู้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น พึงสังเกตว่า คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” นั้น มาตรา ๑๓๐๔ หมายถึง ป้อม

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

โรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์ ที่ทางราชการยังใช้อยู่” ส่วนคำว่า “เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นั้น หมายถึงการสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น บริเวณที่เรียกว่า สนามหลวงในกรุงเทพมหานคร หรือที่ดินในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งทางราชการได้ประกาศสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ ฉะนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ เป็นการสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะทำให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้นั้น เป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้จำนวน ๓๖๖๑-๓-๒.๒๙ ไร่เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนา นั้น เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ และทางราชการทหารยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ จึงยังคงสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในปี พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้ดังกล่าวเนื้อที่ ๓๖๐๗-๑-๘๖.๙ ไร่ เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินหรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ส่วนที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติอีก ๕๕-๑-๑๕.๔ ไร่ นั้น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯจะต้องปฏิบัติตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ คือ จะต้องขออนุญาตจากเจ้ากรมแผนที่ทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเสียก่อนจึงจะเข้าไปใช้ได้และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่า ขณะนี้ที่ดินทั้ง ๓๖๖๑-๓-๒.๒๙ ไร่ ได้กลายสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปหมดแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ ในกรณีนี้เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้ไม่ใช่ที่ราชพัสดุเสียแล้ว ปัญหาที่หารือมาว่าการถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๔