

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนที่ดินตามพระบรมราชโองการ  
กรณีบ่อน้ำคูลาที่แม่เกาะ จังหวัดลำปาง

จังหวัดลำปางได้มีหนังสือที่ ลป ๐๐๐๔/๕๕๖๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมธนารักษ์ได้พิจารณาเห็นว่า พระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ ให้สงวนบ่อน้ำคูลาที่แม่เกาะ เป็นที่ที่รัฐบาลสงวนไว้ใช้ในราชการ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่เป็นที่ราชพัสดุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จังหวัดลำปางได้ประสานการตรวจสอบข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ดินบริเวณเขตบ่อน้ำคูลากับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า พระบรมราชโองการข้างต้นได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติแระ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงไม่มีผลบังคับใช้ต่อไปอีก สำนักงานธนารักษ์จังหวัดลำปางได้ขอให้กรมธนารักษ์นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัย กรมธนารักษ์จึงได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาการ ทำการแทนกรมธนารักษ์ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล

จังหวัดลำปางอาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมธนารักษ์ข้างต้น ขอรื้อเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การสงวนบ่อน้ำคูลา ฯลฯ ตามพระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ มีผลให้ที่ดินบริเวณบ่อน้ำคูลา อำเภอมะแมะเป็นที่ดินราชพัสดุใช้หรือไม่
๒. หากเป็นที่ราชพัสดุมีกฎหมายอื่นใดมายกเลิกการเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่อย่างไร หรือหากมีการยกเลิกเป็นการยกเลิกเฉพาะการทำเหมืองแร่ใช้หรือไม่
๓. เนื่องจากไม่มีแผนที่ท้ายพระบรมราชโองการฯ คำว่า บ่อน้ำคูลา หมายถึงบริเวณที่มีการสำรวจพบถ่านหินทั้งหมดใช้หรือไม่

ต่อมาจังหวัดลำปางได้มีหนังสือที่ ลป ๐๐๐๔/๑๒๒๑๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และหนังสือที่ ลป ๐๐๐๔/๑๔๑๕๖ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา ส่งข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ในบริเวณที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ ดังนี้

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖๔ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดเขตป่าแม่เมาะในท้องที่ตำบลบ้านดง อำเภอเมืองลำปาง และตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง เนื้อที่ประมาณ ๒๕๓,๑๒๕ ไร่ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๒. ต่อมาในปี ๒๕๒๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๕๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพิกถอนพื้นที่บางส่วนของป่าแม่เมาะในท้องที่ตำบลบ้านดง กิ่งอำเภอแม่เมาะ อำเภอเมืองลำปาง และตำบลสบป่าด อำเภอแม่ทะจังหวัดลำปาง เนื้อที่ประมาณ ๓๗,๕๐๐ ไร่ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยใช้เพื่อดำเนินการตามโครงการก่อสร้างพลังไอน้ำแม่เมาะ 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 ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

๕. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือที่ กฟผ. ๑๗๐/๕๓๔๔๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๕ ถึงกระทรวงการคลัง โต้แย้งว่า ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงงานและบ้านพักรับรองของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด มีใช้ที่ราชพัสดุ เดิมเป็นขององค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ 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 พระบรมราชโองการดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ที่ดินซึ่งได้สงวนไว้ใช้ในราชการตามพระบรมราชโองการดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอันเป็นที่ราชพัสดุตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเป็นผู้แทนดำเนินการรับโอนกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างของบริษัท ปุ๋ยเคมี จำกัด ในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้จนเสร็จการ และขอให้จังหวัดตรวจสอบและแจ้งจำนวนเนื้อที่ที่ดินตามพระบรมราชโองการ และอาณาเขตติดต่อทั้ง ๔ ทิศ

๗. กรมธนารักษ์ มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๗/๘๓๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงกรมทรัพยากรธรณี ขอให้ตรวจสอบแผนที่แสดงอาณาเขตที่ดินสงวนบ่อถ่านศิลา อำเภอแม่เมาะ ตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๗ และการอนุญาตให้สัมปทานทำเหมืองแร่

๘. จังหวัดลำปางมีหนังสือ ที่ ลป ๐๐๐๓/๔๒๘๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ความว่า ได้มีราษฎรยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินตาม น.ส. ๓ ก และอำเภอแม่เมาะขอให้ราชพัสดุจังหวัดลำปางไปรังวัดชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดิน แต่เนื่องจากจังหวัดไม่อาจทราบระยะและอาณาเขตที่แน่นอน ถ้า กฟผ. ได้สำรวจจัดทำแผนที่บริเวณเหมืองถ่านหินลิกไนต์ทั้งหมดไว้แล้วขอให้ส่งให้จังหวัด เพื่อจังหวัดจะได้นำไปประกอบการพิจารณา รังวัดชี้แนวเขตที่ดินนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

๙. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ กฟผ. ๒๑๑๐๐/๒๑๑๓๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงจังหวัดลำปาง ส่งแผนที่มาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ แสดงบริเวณที่ทำการสำรวจในชั้นรายละเอียดและบริเวณที่ต้องทำการสำรวจเพิ่มเติมของแหล่งถ่านลิกไนต์ในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

๑๐. จังหวัดลำปางมีหนังสือ ที่ ลป ๐๐๐๓/๖๔๐๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ถึงนายอำเภอแม่เมาะ เพื่อแจ้งค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้ทราบพร้อมทั้งดำเนินการจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์อาคารสิ่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี และได้มอบหมายให้ราชพัสดุจังหวัดลำปางเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลังได้จนเสร็จการ

๑๑. ในปี ๒๕๓๓ กรมป่าไม้ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ ฉบับที่ ๑๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าโรงที่ ๑-๑๑ อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ สำนักงานที่ทำการ โรงงาน บ้านพักและบ่อเหมืองลิกไนต์ เนื้อที่ ๓๑,๕๙๔ ไร่ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จนถึงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

๑๒. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดเขตสำหรับดำเนินการสำรวจฯ และออกประทานบัตรทำเหมืองแร่ (นอกจากถ่านหินลิกไนต์) ในเขตอำเภอแม่เมาะเป็นจำนวนหลายราย แต่สำหรับถ่านหินลิกไนต์ ได้ออกประทานบัตรให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงรายเดียวจำนวน ๔๙ แปลง

๑๓. การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่บริเวณบ่อถ่านศิลาที่กรมป่าไม้ถอนสภาพตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ปรากฏว่า มีราษฎรออกเอกสารสิทธิแล้วประมาณ 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 การสงวนบ่อถ่านศิลาตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐ มีผลทำให้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา อำเภอแม่เมาะ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น เห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การสงวนบ่อถ่านศิลาให้รัฐบาลตรวจทำตามพระบรมราชโองการนี้เป็นการสงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ มีเจตนารมณ์หลักเป็นการสงวนถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) ในบริเวณที่กำหนดไว้ให้รัฐบาลตรวจทำ แต่เนื่องจากถ่านหินอยู่ใต้ดิน จึงจำเป็นต้องสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าวด้วย ความตอนท้ายพระบรมราชโองการที่ว่า “ถ้ามีผู้ใดมาขอประทานบัตรหรือสิทธิใด ๆ ในเขตที่ตั้งหลายที่ กล่าวแล้ว จงแจ้งให้ทราบว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ราชการ” นั้น มิได้มีความหมายในลักษณะเช่นเดียวกับการสงวนที่ดินไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเป็นการแจ้งสงวนเพื่อประโยชน์ในการตรวจทำถ่านหิน

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์

ลิกไนต์(ถ่านศิลา) ของรัฐบาล จึงไม่ทำให้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาที่แจ้งสงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ ดังกล่าวเป็นที่ดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างใด 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 เมื่อการสงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา ดังกล่าวเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการให้รัฐบาลตรวจทำ จึงเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแล้ว ส่วนที่ราชการได้ดำเนินการตรวจทำตามเจตนารมณ์ที่ได้สงวนไว้แล้ว ที่ดินส่วนดังกล่าวก็จัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในความหมายของ “ที่ดินราชพัสดุ” ตามข้อ ๓<sup>๗</sup> แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ หากไม่มีการยกเลิกการสงวนที่ดิน เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ที่ดินส่วนดังกล่าวก็อยู่ในความหมาย “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๔<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนที่ดินบริเวณที่ราชการยังมีได้

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๗</sup> ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอกหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้วที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

๘ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ดำเนินการตรวจทำนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะที่ดินในเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่หวงห้าม แปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอกะเนียง จังหวัดสุราษฎร์ธานี<sup>๔</sup> ว่า 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 เป็นกฎหมายหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นสองแนว กล่าวคือ

แนวที่หนึ่ง เห็นว่า พระบรมราชโองการฉบับนี้ เป็นเพียงคำสั่งของพระมหากษัตริย์ในทางบริหารเท่านั้น ไม่มีผลเป็นกฎหมาย เนื่องจากพระบรมราชโองการฉบับนี้มิได้มีความใดแสดงให้เห็นว่ามีพระราชประสงค์เปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่มีพระบรมราชโองการในเรื่องนี้แต่อย่างใด กลับมีข้อความสนับสนุนให้เห็นว่ามีพระราชประสงค์เป็นนโยบายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในอันที่จะสงวนเหมืองแร่บางแห่งตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้นั่นเอง<sup>๖</sup>

แนวที่สอง เห็นว่า พระบรมราชโองการฉบับนี้มีผลเป็นกฎหมาย เนื่องจากได้มีขึ้นหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ที่มีสาระสำคัญ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

<sup>๔</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่หวงห้าม แปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอกะเนียง จังหวัดสุราษฎร์ธานี (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๔)

<sup>๖</sup> บันทึก เรื่อง นโยบายถ่านหิน (เรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๙๒)

กำหนดให้แร่ทั้งหลายรวมทั้งน้ำมันและถ่านศิลา “เป็นของหลวงโดยพระบรมเดชานุภาพ” ผู้ใดจะตรวจหาแร่หรือทำเหมืองในที่ใด ๆ แม้จะเป็นที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต และการฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษไว้ การหวงห้ามแร่ในบริเวณใดเพื่อสงวนไว้ใช้ในราชการย่อมเป็นไปตามพระบรมเดชานุภาพเช่นกัน สาระของพระบรมราชโองการนี้จึงมีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๕๖๑<sup>๗</sup>

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นในแนวที่สองว่าพระบรมราชโองการที่เป็นปัญหานี้เป็นกฎหมาย

ส่วนประเด็นว่า พระบรมราชโองการฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐<sup>๘</sup> และบันทึก เรื่อง การจำหน่ายไฟฟ้าและการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย<sup>๙</sup> ว่า พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐<sup>๑</sup> นี้ถูกยกเลิกไม่มีผลใช้บังคับแล้วโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐<sup>๑๐</sup> เนื่องจากสาระของพระบรมราชโองการนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๕๖๑ จึงมีสาระขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ดังกล่าว แต่เนื่องจากในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) นั้นไม่มีประเด็นหรือเกี่ยวกับปัญหาสถานะของที่ดินที่สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการนี้ กรณีจึงยังคงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อไปว่า การที่พระบรมราชโองการถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ มีผลเป็นการยกเลิกการสงวนที่ดินหรือไม่ ในประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า สาระสำคัญของพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐<sup>๑</sup> นี้เป็นการสงวนถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) ไว้ให้รัฐบาลตรวจทำ

<sup>๗</sup> บันทึก เรื่อง การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ (เรื่องเสรีที่ ๑๐๙/๒๕๒๘) และบันทึก เรื่อง การจำหน่ายไฟฟ้าและการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเหมืองลิกไนต์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เรื่องเสรีที่ ๖๙๘/๒๕๓๘)

<sup>๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

และการสงวนที่ดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการให้รัฐบาลตรวจทำเหมืองถ่านหินลิกไนต์โดยเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจแยกพิจารณาเรื่องการสงวนที่ดินต่างหากจากเรื่องการสงวนถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) ได้อย่างเด็ดขาด การอุทกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงเป็นการยกเลิกการบังคับใช้พระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ทั้งฉบับ อันรวมถึงการสงวนที่ดินไว้เพื่อการตรวจทำถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) ของรัฐบาลด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า แม้ว่าการสงวนถ่านหินลิกไนต์(ถ่านศิลา) และการสงวนที่ดินตาม พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ นี้ จะไม่อาจแยกกัน ได้โดยเด็ดขาด แต่เนื่องจากการสงวนทั้งสองส่วนนี้มีกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีแตกต่างกัน กล่าวคือ ในส่วนของการตรวจทำเหมืองแร่มีพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๕๖๑ บังคับใช้ ในขณะที่ในส่วนของการสงวนที่ดินนั้น ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทฤษฎีสิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ พระพุทธศักราช ๒๕๗๘ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พระพุทธศักราช ๒๕๔๕ เป็นต้น เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มิได้มีสาระเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน กรณีจึงไม่อาจตีความไปได้ว่าในส่วนที่ดินที่สงวนตามพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ถูกยกเลิกแล้วโดยผลของ มาตรา 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<sup>๑๑</sup> ยกเลิกการสงวนถ่านหิน แม้ว่ามติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๙๒ ไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายได้ก็ตาม แต่มติคณะรัฐมนตรีก็ยังมีผลบังคับใช้ในฐานะที่เป็นนโยบายแห่งรัฐ ดังนี้ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการยกเลิกมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มตินั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหน่วยราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เมื่อรัฐไม่ประสงค์ที่จะสงวนถ่านหินลิกไนต์ไว้ตรวจทำเองแล้ว การสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากพระราชประสงค์ในการให้สงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาตามพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสงวนแหล่งถ่านหินลิกไนต์(บ่อถ่านศิลา) ให้รัฐบาลตรวจทำ กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่

<sup>๑๑</sup> หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับ-ด่วน ที่ อ. ๑๙๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๙๒ เรื่อง นโยบายถ่านหิน ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม



รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการถอนสภาพหรือถอนการ  
หวงห้ามตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ประเด็นที่สาม คำว่า “บ่อถ่านศิลา” หมายถึง บริเวณที่มีการสำรวจพบถ่านหิน  
ทั้งหมดใช้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาความตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระ  
เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ที่ระบุว่า “...ให้สงวนบ่อถ่านศิลาที่บ้านดอน ที่แขวงเมืองกระบี่  
และที่แม่เมาะ...” ประกอบกับพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งเป็น  
กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการตรวจหาแร่และทำเหมืองแร่ในขณะนั้นแล้ว เห็นว่า เป็นพระราช  
ประสงค์ที่จะสงวนบริเวณที่เป็น “แหล่งถ่านหิน” ที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง ทั้งหมด ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณา  
ทั้งในแง่ของเขตการปกครองท้องที่ และในแง่ทางธรณีวิทยาประกอบกันและจากเอกสารเกี่ยวกับความ  
เป็นมาของเหมืองแม่เมาะที่กระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ส่งมาเพื่อประกอบการ  
พิจารณาเพิ่มเติม<sup>๑๒</sup> ได้ความว่า มีการสำรวจพบแหล่งถ่านหินลิกไนต์ที่แม่เมาะครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.  
๒๔๖๐ โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และภายหลังได้มีการสำรวจอย่าง  
จริงจังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๖

อย่างไรก็ดี เนื่องจากไม่มีหลักฐานว่าแหล่งถ่านหินลิกไนต์ที่แม่เมาะซึ่งได้สำรวจพบ  
ในเวลานั้นมีขอบเขตเพียงใด ประกอบกับทางจังหวัดลำปางก็ไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับเขตการ  
ปกครองท้องที่ของบริเวณที่เรียกว่า “แม่เมาะ” ในขณะนั้นได้ จึงไม่อาจจะระบุขอบเขตที่แน่นอนของการ  
สงวนตามพระบรมราชโองการที่ ๑๑/๕๓๐ฯ นี้ได้ แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการ เมื่อ  
ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) ว่า  
บริเวณที่เป็นแหล่งถ่านหินลิกไนต์ที่เรียกว่า “แอ่งแม่เมาะ” นั้น ปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมได้  
ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนที่แสดงขอบเขตแน่นอนแล้ว จึงควรถือขอบเขตตามข้อเท็จจริงในทาง  
ธรณีวิทยาตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมสำรวจได้ ส่วนจะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร นั้น เป็นปัญหา  
ข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปพิจารณาดำเนินการสำรวจจริงวัดต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ  
ควรพิจารณาโดยละเอียดจึงอาศัยบทบัญญัติตามข้อ ๑๑<sup>๑๓</sup> ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า

<sup>๑๒</sup> หนังสือกรมทรัพยากรธรณี ที่ อก ๐๓๐๑/๘๗๖๙ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงเลขาธิการ  
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เอกสารข้อมูลประทานบัตรและแหล่งถ่านหินแอ่งแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

<sup>๑๓</sup> ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดย  
รีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการ  
กฤษฎีกา คณะพิเศษ เป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมา  
ประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ<sup>๑๔</sup> 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 แต่ด้วยเหตุที่ถ่านหินอยู่ใต้ดิน จึงจำเป็นต้องมีการสงวนที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจทำของรัฐบาล ดังเห็นได้จากความตอนท้ายของพระบรมราชโองการฯ ที่ให้แจ้งว่าเป็นที่ ๆ รัฐบาลสงวนไว้ใช้ราชการ ส่วนที่ดินที่ได้สงวนไว้ดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยวินิจฉัยวางหลักไว้แล้วว่า ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการเป็นสำคัญ<sup>๑๕</sup> การสงวนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงยังไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุโดยทันที トラบใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินนั้นย่อมมิใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๑๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังคงมีสภาพเป็นแต่เพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนไว้เท่านั้น จึงไม่อยู่ในความหมายของ “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๕<sup>๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เฉพาะส่วนที่มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามที่ได้สงวนไว้แล้วเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เมื่อข้อเท็จจริงกรณีบ่อถ่านศิลาที่แม่เมาะ จังหวัดลำปาง ตามพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ที่เป็นปัญหาข้อหาเรื่องนี้ปรากฏว่าได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินบางส่วนแล้วโดยองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์<sup>๑๘</sup> ซึ่งการพลังงานแห่งชาติ<sup>๑๙</sup> จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ

<sup>๑๔</sup> คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๒๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕

<sup>๑๕</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ (เรื่องเสรีจที่ ๖๗๕/๒๕๔๕)

<sup>๑๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๑๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๑๘</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพลังงานไฟฟ้าลิกไนท์ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๑๙</sup> มาตรา ๕ ให้การพลังงานแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดหาและก่อให้เกิดการพลังงานเพื่อความเจริญของประเทศและสวัสดิภาพของประชาชน



เจตนารมณ์ของพระบรมราชโองการฉบับที่สงวนที่ดินที่เป็นปัญหานั้นเป็นสำคัญ จึงไม่อาจนำคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวนี้มาเทียบเคียงกับการสงวนป่าสงวนที่แม่เกาะที่หารือนี้ได้

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับฐานะของพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ ๑๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า มีฐานะเป็นกฎหมายและถูกยกเลิกแล้วโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

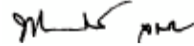
ส่วนประเด็นที่จังหวัดลำปางหารือว่ามีกฎหมายอื่นใดมายกเลิกการเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่อย่างไร หรือหากมีการยกเลิกเป็นการยกเลิกเฉพาะการทำเหมืองแร่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลของการที่พระบรมราชโองการฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯว่าจะมีผลไปถึงที่ดินที่สงวนไว้แค่ไหน เพียงไรในประเด็นดังกล่าวเห็นว่าต้องแยกพิจารณาตามสถานะของที่ดิน โดยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่มีผลเป็นการยกเลิกความเป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากที่ราชพัสดุนั้นมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติคุ้มครองและควบคุมการบริหารจัดการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การถอนสภาพหรือการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่สำหรับส่วนที่มีได้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งมีสถานะเป็นเพียงที่ดินที่สงวนไว้นั้น เมื่อพระบรมราชโองการ ที่ ๑๑/๕๓๐ฯ ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป การสงวนตามพระบรมราชโองการฉบับนี้จึงถูกยกเลิกแล้วโดยผลของการยกเลิกดังกล่าว ที่ดินส่วนนั้นจึงไม่มีสถานะเป็นที่สงวนไว้ใช้ราชการ อีกต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าได้มีการกำหนดที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็มีผลให้ที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การที่ กฟผ. ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมิได้ทำให้บริเวณที่ได้รับอนุญาตนั้นตกเป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด

ส่วนที่ดินบริเวณที่ได้มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้ กฟผ. ใช้ประโยชน์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๙๕๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งรัฐได้อนุญาตให้ กฟผ. ใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการถาวร ตามแนวมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๒๔<sup>๒๔</sup> มิได้ทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กฟผ. แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม คำว่า “ป่าสงวน” หมายถึง บริเวณที่มีการสำรวจพบถ่านหินทั้งหมดใช่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่ให้ถือขอบเขตทางธรณีวิทยาของบริเวณที่เรียกว่า “แอ่งแม่

<sup>๒๔</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓ ว. ๒๖๗ เวียนกระทรวง ทบวง กรม ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๔

เหมาะ” ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมสำรวจ ส่วนขอบเขตที่ราชพัสดุตามพระบรมราชโองการของ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ฉบับนี้ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ซึ่งได้วินิจฉัยไว้  
แล้วในประเด็นแรกเป็นสำคัญ ส่วนจะมีขอบเขต แคไหนเพียงใด นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปพิจารณาดำเนินการสำรวจจริงวัดต่อไป



(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖