

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวน
หรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งมีมติเห็นชอบให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ โดยให้กรมธนารักษ์สรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาให้ชัดเจนและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการต่อไป และในระหว่างที่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้ข้อยุติ ให้กรมธนารักษ์ดำเนินการในที่ดินประเภทนี้ตามแนวทางปฏิบัติเดิมตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุไปก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

ในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กค ๐๔๑๙/๒๓๘๒ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาว่า สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เมื่อปี ๒๕๓๘) ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ว่า จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการบริหารจัดการที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ เนื่องจากมีที่ดินของรัฐประเภทนี้เป็นจำนวนมากที่กรมธนารักษ์ได้เข้าปกครองดูแลรักษาและดำเนินการจัดหาประโยชน์ โดยถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุตลอดมา และเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับความเห็นในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ในครั้งอื่น ๆ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ราชพัสดุ คำพิพากษาศาลฎีกา กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องความเห็นของกรมที่ดิน ตลอดจนนโยบายหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๔๐๑/๑๑๙๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการและรายละเอียดการดำเนินการของกรมธนารักษ์ในที่ดินประเภทนี้

๑.๑ มีที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในที่ดินแปลงใหญ่ที่มีเนื้อที่จำนวนมาก จะมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามไม่เต็มพื้นที่ แต่จะใช้ประโยชน์ในราชการอื่น ๆ หรือจัดให้เช่าด้วย และมีปัญหาราษฎรบุกรุกได้แย่งกรรมสิทธิ์ และมีการดำเนินคดีกับราษฎรดังกล่าว

๑.๒ กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินที่ได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและดำเนินการต่าง ๆ ในที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลบำรุงรักษาตามกฎหมายที่ราชพัสดุ โดยถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตลอดมา โดยได้จัดสรรงบประมาณของกรมธนารักษ์เข้าไปดำเนินโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ ได้เข้าเป็นคู่ความพิพาทกับราษฎรในคดีเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ เช่น การฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกหรือได้แย่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน การขอเพิกถอนเอกสารสิทธิของราษฎรที่ออกทับที่ดินดังกล่าว เป็นผู้รับผิดชอบในการระงับข้อพิพาทที่ดิน และรับรองแนวเขตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน อนุญาตให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางราชการนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้าม และนำที่ดินประเภทดังกล่าวในส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการไปดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๗

๒. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ

จะมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ เพราะกรมธนารักษ์ จะมีใช้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการในส่วนที่ไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์อีกต่อไป เนื่องจากมิใช่ที่ราชพัสดุตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ราชพัสดุ คำพิพากษาศาลฎีกา กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของกรมที่ดิน ตลอดจนนโยบายหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในเรื่องนี้รวม ๗ ครั้ง แต่ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ

(๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๑ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ กรณีที่ดินบริเวณท่าจักรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอลาแม จังหวัดภูเก็ต^๑ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๒ (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๒๘ กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้

^๑ บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าจักรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอลาแม จังหวัดภูเก็ต) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๓๒๗ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๒๗)

หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี^๒ มีแนวความเห็นว่ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการเป็นที่ราชพัสดุ แม้ทางราชการจะได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตาม และเมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ก็จะต้องถอนการหวงห้ามตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๓ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๔ กรณีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหารเฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์^๓ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๔ (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๓๔ กรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของราชการทหารเฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์^๔ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๕ (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓ และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๔ เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์^๕ มีแนวความเห็นว่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่จะถือได้ว่เป็นที่ราชพัสดุนั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว โดยเฉพาะความเห็นครั้งที่ ๕ เป็นการวางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ของที่ดินประเภทนี้ว่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้ว ก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

(๓) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ ๑ เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๖) เกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่พิพาทในเรื่องร้องทุกข์ของนางสายหยุด

^๒ ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ... (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรีเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๒/๘๒๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙)

^๓ บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

^๔ บันทึก เรื่อง ทหือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๖๙ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔)

^๕ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๓๘)

ทองประไพ ซึ่งเป็นที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการทหาร^๖ เป็นไปตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๕ ว่าที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่ส่วนราชการมิได้ เข้าไปใช้ประโยชน์ไม่เป็นที่ราชพัสดุและกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่าธนารักษ์ จังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการใด ๆ ในที่ดินที่มีใช้ที่ราชพัสดุ

(๔) ความเห็นครั้งที่ ๗ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เมื่อ เดือนมิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้ามแปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความเห็นว่าที่ดินหวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ถือเป็น “ที่ หลวงพิเศษ” และมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุทั้งแปลงตลอดมา แม้บางส่วนจะยังมิได้ใช้ประโยชน์ ในทางราชการก็ตาม และได้ชี้แจงว่า ความเห็นครั้งที่ ๕ เกี่ยวกับเรื่องสถานะทางกฎหมายของ ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการนั้น เป็นการวินิจฉัยเฉพาะเรื่องสำหรับที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ ที่จังหวัดกาญจนบุรีเท่านั้น เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการ

๓.๒ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ราชพัสดุ เนื่องจากนิยามคำ ว่า “ที่ราชพัสดุ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดยกเว้นว่า ที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการไม่เป็นที่ราชพัสดุ และตามเจตนารมณ์ของ ผู้ยกร่าง (กระทรวงการคลัง) มีเจตนาให้คำว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่าความรวมถึงสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย โดยได้ระบุข้อความเช่นนั้นไว้ ในขณะยกร่างเดิมและต่อมาได้มีการปรับแก้ถ้อยคำในร่าง โดยเห็นว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ก็คือทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่งซึ่งเป็นที่ ราชพัสดุอยู่แล้ว

๓.๓ ไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลฎีกา ที่พิพากษาว่า ที่ดินที่ทาง ราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ ถือเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้สำหรับใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๔๔-๒๖๔๕/๒๕๑๕, ๗๗๒/ ๒๕๑๖ และ ๕๘๑๘/๒๕๓๓

๓.๔ ไม่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา ๒๖ แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๖ เรื่อง ร้องทุกข์ของนางสายหยุด ทองประไพ ซึ่งร้องทุกข์ว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นครสวรรค์ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์ และ นายอำเภอเมืองนครสวรรค์คัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๕/ร.๒๒๗ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ ถึงกรมธนารักษ์ (เรื่องเสร็จที่ ๔๙/๒๕๔๓)

^๗ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้ามแปลง สฎ. ๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอ เคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๗๗ ลง วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๔๔)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งได้บัญญัติว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้วให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ได้ซึ่งแสดงว่า กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยอมรับว่า ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการเป็นที่ราชพัสดุ จึงกำหนดว่า การจะนำไปใช้ในการปฏิรูปจะต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังผู้ถือกรรมสิทธิ์ก่อน

๓.๕ ไม่สอดคล้องกับความเห็นของกรมที่ดินซึ่งยอมรับว่า ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการเป็นที่ราชพัสดุ

๓.๖ ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบายหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ยอมรับว่า ที่ดินของรัฐซึ่งได้มาโดยการประกาศหรือสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการเป็นที่ราชพัสดุอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมธนารักษ์ไม่ว่าจะได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการแล้วหรือไม่ก็ตาม

กรมธนารักษ์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นเมื่อปี ๒๕๓๘ เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้ข้อยุติ หรือวางแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อมิให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๓ (๑)^๔ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้พิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ประกอบการพิจารณาแล้ว มีความเห็นยืนตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กระทรวงการคลัง

^๔ ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่งหรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ขอให้พิจารณาบททวนว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการได้ประกาศสงวนหวงห้ามตามกฎหมายแล้วจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า คำนิยามคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ให้ความหมายว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด แต่ได้ยกเว้นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ ในการตราพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการก็จะใช้ถ้อยคำสอดคล้องกันกับบทนิยามดังกล่าวโดยจะมีบทบัญญัติว่า “ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ ... ไว้เพื่อประโยชน์...” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทางราชการยอมรับว่าที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจนกว่าทางราชการจะได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามดังกล่าวแล้วจึงเปลี่ยนสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุ

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้บัญญัติในลักษณะที่ทำให้เห็นว่า ที่ราชพัสดุจำแนกเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้นั้น เป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดวิธีการในการถอนสภาพที่ราชพัสดุ ไม่ใช่บทบัญญัติที่กำหนดว่าอะไรคือที่ราชพัสดุ จึงไม่อาจนำมาเป็นข้อพิจารณาในทางหักล้างความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการ

^๙ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๑๐} มาตรา ๙ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

รักษาราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๕