

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙
ในส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินของนิคมสหกรณ์ท่ายาง

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๐๕๔๔๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรมที่ดินได้เสนอ กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการให้แก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ หมู่ที่ ๖ ตำบลท่าค้อย อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ที่ทับซ้อนกับเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง นิคมกสิกรรมในรูปสหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๔๙๙ โดยกันพื้นที่พิพาทบางส่วนเนื้อที่ ๑ - ๒ - ๔๗ ไร่ ออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีในฐานะผู้รับมอบอำนาจ จากอธิบดีกรมที่ดิน ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวยังมีปัญหาข้อเท็จจริงที่ยังไม่อาจพิจารณาเป็นที่ยุติได้ว่า ที่ดินพิพาทมีสถานะ เป็นที่ดินประเภทใด สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน ในการแก้ไข หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน โดยมีข้อเท็จจริงและหลักฐานปรากฏชัดแจ้ง โดยเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินราชพัสดุ แต่เนื่องจากปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของ ที่ดินพิพาทยังไม่เป็นที่ยุติ โดยกรมธนารักษ์ยังคงยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ และได้แย้งว่า การเพิกถอนที่ดินบางส่วนออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการจำหน่ายรายการที่ดินออกจาก ทะเบียนที่ราชพัสดุ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมธนารักษ์ตามข้อ ๔ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การแก้ไขหรือเพิกถอนที่ดินบางส่วนออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะเป็นการจำหน่ายรายการที่ดินออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุหรือไม่ หากกรมธนารักษ์ยังคงยืนยันว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินราชพัสดุ อธิบดีกรมที่ดินจะมีอำนาจในการแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินพิพาทที่ยังคงมีข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงเป็นสาระสำคัญที่ควรได้รับการวินิจฉัยเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ หมู่ที่ ๖ ตำบลท่าค้อย อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ออกเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เนื้อที่ประมาณ ๒๒๕ - ๐ - ๗๔.๕ ไร่ ใช้ในราชการกรมชลประทานโครงการเพชรบุรีขยาย บริเวณหัวงานชลประทาน ได้มาโดยพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างการชลประทานอันเป็นสาธารณูปโภค

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๓๘๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในจังหวัดนั้น ๆ เป็นการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลท่าค้อย ตำบลวังไคร้ และตำบลสองพี่น้อง อำเภอนาทาย จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๕๐๔ เฉพาะส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินของนิคมสหกรณ์ท่าวาย จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ ๑ - ๒ - ๔๗ ไร่ ซึ่งนิคมสหกรณ์ท่าวายได้มาโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมในรูปสหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๔๙๙ และได้มีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.๕) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ และการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้กับสมาชิกของนิคมฯ แล้ว มีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ดินประเภทใด ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า ที่ดินบริเวณพิพาทดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ โดยพิจารณาจากหลักฐานการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.๕) ให้กับสมาชิกของนิคมฯ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจี้ที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘ ความเห็นดังกล่าวจะถูกต้องหรือไม่

๒. การใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตามนัยมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการแก้ไขหรือเพิกถอนที่ดินบางส่วนออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะเป็นการจำหน่ายรายการที่ดินออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุหรือไม่ และหากกรมธนารักษ์ยังคงยืนยันว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุ อธิบดีกรมที่ดินจะมีอำนาจในการแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทานและกรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานที่ครอบครองที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ไม่สามารถยืนยันข้อเท็จจริงได้ว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ขอหารือแล้วหรือไม่ และที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ ยังมีได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ ในส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินของนิคมสหกรณ์ท่าวายที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมในรูปสหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๔๙๙ จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร นั้น เห็นว่า ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ เดิมได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้ที่ดินบริเวณนี้เป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างการชลประทานอันเป็นสาธารณูปโภคในจังหวัดนั้น ๆ

^๑ มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้าม นับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๔๙๙ ออกตามความในมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดให้จัดตั้งนิคมกสิกรรมในรูปสหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี ในเขตที่ดินตามที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้สงวนไว้ตามความในมาตรา ๒๐^๓ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยมีแนวเขตครอบคลุมพื้นที่เดิมที่กำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างการชลประทาน อันเป็นสาธารณูปโภคในจังหวัดนั้น ๆ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ในส่วนที่ยังมิได้ถอนสภาพการหวงห้าม และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังคงกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้มีการดำเนินการจัดตั้งนิคมดังกล่าวเพิ่มเติมอีกด้วย

ภายหลังจากนั้น กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการชลประทาน โครงการเพชรบุรีได้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าค้อย ตำบลวังไคร้ และตำบลสองพี่น้อง อำเภอยาง

^๒มาตรา ๖ เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุข้อความดังต่อไปนี้ เท่าที่จำเป็นแก่การนั้น

(ก) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

(ข) หลักเกณฑ์ในการสอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองที่ดิน

(ค) การแบ่งที่ดินที่จะให้ครอบครอง

(ง) วิธีการที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ

(จ) หลักเกณฑ์การขอใช้เงินช่วยเหลือที่ได้ลงไปนิคมนั้น หรือที่ได้ช่วยเหลือเกื้อหนุนให้ ผู้เข้าครอบครองที่ดินยืมไป ในกรณีที่รัฐบาลเห็นควรให้ชดใช้

(ฉ) ค่าธรรมเนียมที่ควรเรียก

(ช) ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามความประสงค์ ในการจัดตั้งนิคมนั้น ๆ

^๓มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควร

แก่อัตภาพ

(๒) วางแผนการถือครองที่ดิน

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชน

ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง

ในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือ

เพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๕๐๔ จำนวนเนื้อที่ ๒๒๕ - ๐ - ๗๔.๕ ไร่ โดยหนังสือสำคัญดังกล่าวระบุว่า เพื่อแสดงเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อใช้ในราชการกรมชลประทาน โครงการเพชรบุรีขยาย บริเวณหัวงานชลประทาน ออกวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ อย่างไรก็ตาม ที่ดินบริเวณที่ขอหาเรียนนั้น มิได้ทับซ้อนกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลท่าค้อย ตำบลวังไคร้ และตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพง จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ กำหนดให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการจัดสร้างการชลประทาน อันเป็นสาธารณูปโภคในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งปรากฏหลักฐานในชั้นยกราชการพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ว่า เป็นการสงวนไว้เพื่อให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณนั้น อันเป็นการสงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของทางราชการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของทางราชการ โดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้มีความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^๕ เรื่องเสรีจที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘^๖ และเรื่องเสรีจที่ ๖๗๕/๒๕๔๕^๖ ไว้แล้วว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ทางราชการได้ประกาศสงวนหวงห้ามตามกฎหมายแล้วจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป ในประเด็นข้อหาเรียนนี้จึงต้องพิจารณาให้ได้ ข้อเท็จจริงก่อนว่า กรมชลประทานได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนี้หรือไม่ หากกรมชลประทานได้เข้า ใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป ทั้งนี้ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของการเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินแต่ประการใด หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงเอกสารหลักฐานที่จัดให้มีขึ้นเพื่อแสดง ขอบเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เท่านั้น ดังนั้น กรณีตามข้อหาเรียนจึงขึ้นอยู่กับ ข้อเท็จจริงว่า กรมชลประทานได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณนี้หรือไม่

^๕บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม เพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับ สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๙๒๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับนิคมสหกรณ์ทำนองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม
ในรูปสหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๔๙๙ นั้น เมื่อกรณีไม่ปรากฏว่าก่อนจัดตั้งนิคมกสิกรรม
ตามพระราชกฤษฎีกานี้ กระทรวงสหกรณ์ได้ดำเนินการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม
และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ บางส่วน โดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
ตามมาตรา ๘^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ และไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นการดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน
จึงทำให้ที่ดินบริเวณนั้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕
แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ เป็นอำนาจ
ของอธิบดีกรมที่ดินหรืออธิบดีกรมธนารักษ์ นั้น เห็นว่า มาตรา ๘ ตรี^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน
โดยเฉพาะ อธิบดีกรมที่ดินอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น
เมื่ออธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อธิบดีกรมที่ดินจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแก้ไข
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

^๗ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น
ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกัน
ได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน
โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไป
เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้
พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์
ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์
ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้
ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มี
พระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้
แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือ
กฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้าย
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^๗ มาตรา ๘ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตาม
หลักฐานของทางราชการ

นอกจากนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินบริเวณที่ขอหาหรือเป็นที่ราชพัสดุและได้นำที่ดิน
ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ. ๐๒๗๙ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้ว
อำนาจในการแก้ไขหรือจำหน่ายรายการที่ดินออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุย่อมเป็นอำนาจของกรมธนารักษ์
ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ



(นางสาวจรรวณ เสงตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๒