

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการในส่วนที่ทับซ้อน
กับนิคมสร้างตนเองในท้องที่จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดลพบุรี และจังหวัดสระบุรี

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๐๗/๑๐๙๖๘ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะการเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้มาตามประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ สรุปความได้ดังนี้

๑. พื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร กับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอ ตาคลี จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ทับซ้อนรัฐได้เข้า บริหารจัดการที่ดินของรัฐเอง โดยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ จากเดิมเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร เป็นจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และกระทรวงกลาโหม ได้ส่งมอบพื้นที่ให้กรมประชาสัมพันธ์ไปดำเนินการแล้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายของรัฐ รวมทั้งมีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ดังนั้น พื้นที่ทับซ้อนและกระทรวงกลาโหมได้ส่งมอบดังกล่าว จึงไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้หรือไม่ ประการใด

๒. พื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ ไว้สำหรับเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร กับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสระบุรี อำเภอเสาให้ อำเภอแก่งคอย อำเภอหนองโดน และอำเภอไชยบาดาล จังหวัดสระบุรี และอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอ โคกสำโรง และอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ และออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ในเวลาต่อมา ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการที่ดิน ของรัฐ โดยรัฐได้ออกกฎหมายอื่นทับซ้อนเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์การหวงห้ามที่ดินรื้อวางเปล่า จากเดิมหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร เป็นหวงห้ามไว้ในประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ และกระทรวงกลาโหมได้ส่งมอบพื้นที่ให้กรมประชาสัมพันธ์ไปดำเนินการแล้ว ดังนั้น พื้นที่ทับซ้อน ที่กระทรวงกลาโหมได้ส่งมอบดังกล่าว จึงไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมี ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๕๔๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณารวมสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอตากลี จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ที่ทับซ้อนกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

เห็นว่า ข้อหาหรือของกรมธนารักษ์ในกรณีนี้ มีข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น ก่อนว่าที่ดินที่ทับซ้อนกันระหว่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ พ.ศ. ๒๕๑๒ กับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร จะมีผลทำให้สิ้นผลการสงวนหวงห้ามเมื่อกรมประชาสัมพันธ์ได้นำไปจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง หรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยหลักแล้วที่ดินที่มีการหวงห้ามไว้หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น จะต้องถอนสภาพเสียก่อน แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามที่หาเรื่องนี้ปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลาเตรียมการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามและพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้าม นั้น ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพที่ดิน แต่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖^๑ และมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น สภาพของการเป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารจึงอาจสิ้นสุดไปโดยผลของการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ในการตีความกฎหมายนั้นต้องพิจารณาในทางที่ให้กฎหมายบังคับใช้ได้ และต้องคำนึงถึงหลักในการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย เนื่องจากเดิมที่ดินที่หวงห้ามเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปกครองดูแลที่ดินเดิมยังครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารอยู่ กรณีจึงมิใช่ที่ดินที่จะสามารถดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองได้ทั้งหมด และเป็นหน้าที่ของทั้งสองส่วนราชการในขณะนั้นที่จะต้องหารือร่วมกัน ซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีนี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้กรมประชาสัมพันธ์สงวนที่ดินที่กระทรวงกลาโหมหวงห้ามไว้ใช้ในราชการเพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเองได้ โดยกระทรวงกลาโหมไม่ขัดข้องที่กรมประชาสัมพันธ์จะใช้พื้นที่บางส่วนเพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง และได้ส่งมอบที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่ทับซ้อนให้แก่กรมประชาสัมพันธ์แล้วทั้งหมด ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ พ.ศ. ๒๕๑๒ จึงมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหาร

^๑มาตรา ๖ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใด ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

เฉพาะในส่วนที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและได้มีการส่งมอบที่ดินดังกล่าว มาให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว ตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่เป็น ที่ราชพัสดุมาตั้งแต่นั้น

ประเด็นที่สอง ที่ดินในเขตพระราชกริสติกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี และสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ทับซ้อนกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสระบุรี อำเภอเสนาห์ อำเภอแก่งคอย อำเภอหนองโดน และอำเภอไชยบาลาล จังหวัดสระบุรี และอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอโคกสำโรง และอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ และที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเปรี้ยว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาลาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ หรือไม่

เห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงในประเด็นที่สองนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงในประเด็นที่หนึ่ง เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์ ในการประชาสัมพันธ์ ทับซ้อนกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร เกือบทั้งแปลง และกระทรวงกลาโหมได้ส่งมอบพื้นที่ให้กรมประชาสัมพันธ์ ไปดำเนินการเพียงบางส่วนเท่านั้น

เมื่อข้อเท็จจริงในประเด็นที่สองปรากฏว่า กรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ และต่อมาได้มีการตราพระราชกริสติกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองฯ พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ทับซ้อน ที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหารเกือบทั้งแปลง จึงมีผลเป็นการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ ในการประชาสัมพันธ์ แต่โดยที่มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งบังคับใช้ในขณะนั้น กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ ตามกฎหมายได้ ดังนั้น ในข้อเท็จจริงรัฐบาลย่อมดำเนินการจัดตั้งนิคมในที่ดินของรัฐที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่หลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการสงวนหวงห้ามไว้ได้ โดยต้อง คำนึงถึงหลักในการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย เนื่องจากเดิมที่ดินที่หวงห้ามเพื่อประโยชน์ แก่ราชการทหาร กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปกครองดูแลที่ดินเดิมยังคงครอบครองและใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารอยู่ กรณีจึงมิใช่ที่ดินที่จะสามารถดำเนินการจัดตั้งนิคม สร้างตนเองได้ทั้งหมด จึงเป็นหน้าที่ของทั้งสองส่วนราชการในขณะนั้นที่จะต้องหารือร่วมกัน และเมื่อ ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติถอนการหวงห้ามที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไม่มีอำนาจถอนการหวงห้ามที่ดินและเห็นว่า กระทรวงกลาโหมอาจดำเนินการมอบที่ดินที่ตกลงกันไว้ให้แก่กรมประชาสัมพันธ์ก็เป็นการเพียงพอ

^๓มาตรา ๖ เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปแบบใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็น พระราชกฤษฎีกา

^๔มาตรา ๔ ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหะสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

ซึ่งต่อมากระทรวงกลาโหมได้ส่งมอบพื้นที่ให้กรมประชาสัมพันธ์ไปดำเนินการบางส่วน กรณีจึงเป็นเรื่องที่ส่วนราชการได้หารือร่วมกันแล้วที่จะบริหารจัดการที่ดินของรัฐจากที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารเป็นที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์และนำไปจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแต่เพียงบางส่วน ดังนั้น ที่ดินตามที่ดินหรือจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุเฉพาะส่วนที่กระทรวงกลาโหมได้ส่งมอบ

อนึ่ง การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในข้อหารือนี้ เป็นการพิจารณาเฉพาะกรณีที่มีการทับซ้อนระหว่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเฉพาะกรณีนี้เท่านั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาบนพื้นฐานข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณี สำหรับที่ดินในส่วนที่เหลือนั้น ต้องถือว่าการหารือระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นที่ยุติ เนื่องจากยังมีกรณีที่ต้องมีการหารือร่วมกันอีกครั้งหนึ่งตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๙๒๓/๒๕๖๒^๕ ว่าเป็นหน้าที่ของทั้งสองส่วนราชการที่จะต้องหารือร่วมกัน และหากจำเป็นต้องตัดสินใจในเชิงนโยบายก็ควรดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่ยุติต่อไป

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๔

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในพื้นที่เดียวกัน กรณีที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สต. ๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๔๓๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี