

ด่วนมาก

ที่ นร 0601/252

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ทำข้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

4 พฤษภาคม 2538

เรื่อง ทารือเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการและข้อหารือเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ

- เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

อ้างถึง (1) หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 1211/8549 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2537

(2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป 7093 ลงวันที่ 30 กันยายน 2537

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

ตามหนังสือที่อ้างถึง (1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในเรื่องทารือเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่อ้างถึง (2) ขอให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

โดยที่ปัญหาดตามข้อหารือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อระบบการจัดการทรัพย์สินของรัฐ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาตามข้อ 14(4) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ที่ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อให้ประโยชน์ในทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกความเห็นที่เสนอมาพร้อมหนังสือนี้

ในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมการเงินกลาโหม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรคติดต่อ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร. 2220206-9 ต่อ 230, 232

โทรสาร 2241401, 2263611-2

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0618/14616 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2537 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหารซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ได้ใช้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามความเห็นมาประกอบการพิจารณาปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหาร กล่าวคือ

1. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2)¹ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

2. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)² เห็นว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น หวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

3. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1332 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2535 ตอบกรมป่าไม้ เพื่ออธิบายบันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายตามข้อ 2. ได้กล่าวว่า ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะย่อมเป็นที่ราชพัสดุโดยสภาพตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แม้ว่าทบวงการเมืองจะยังไม่ได้เข้าใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ ที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ก็ตาม คำว่า “มีการใช้” หรือ “เข้าใช้” ตามบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายถึงการได้ใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วเท่านั้น อันจะทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพมาเป็นที่ราชพัสดุประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹ บันทึกเรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ 382/2534)

² บันทึกเรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการ (เรื่องเสร็จที่ 294/2534)

กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า จากความเห็นทั้งสามยังไม่กระจ่างชัดว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ราชพัสดุ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 1211/8549 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2537 ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ครั้งที่ 12/2537 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2537 ได้พิจารณาเห็นว่า แนวทางในการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการยังไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2)³ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่จะถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าต่อไป และไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1)⁴ ที่ตอบข้อหารือกระทรวงการคลังที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งซ้อน (ท่าฉัตรไชย) อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ 2,800 ไร่ ซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2470 เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเรือเพียง 20 ไร่ ส่วนราชการอื่นใช้ประโยชน์ 120 ไร่เศษ ส่วนที่เหลือแม้ราษฎรจะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตั้งแต่เมื่อใดและจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราษฎรใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ และที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวยังเป็นทั้งหวงห้ามซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) ในการนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า ถ้าที่ดินที่หวงห้ามไว้แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็จะทำให้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรได้อันจะเป็นผลเสียแก่ราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหารือมาแล้ว มีความเห็นดังนี้

1. ความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องเสร็จที่ 294/2534 กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ในเรื่องเสร็จที่ 382/2534 สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามที่หวงห้ามแล้วจึงจะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 เห็นว่า แนวความเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่การสงวนหรือหวงห้ามเป็นเพียงการแสดงเจตนาว่าจะใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งจำนวนที่ดินที่ประกาศสงวนหรือหวงห้ามอาจเกินความจำเป็นที่ต้องใช้จริงอีกด้วย ดังนั้น ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ยังมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม

³ โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

⁴ บันทึกเรื่อง ทาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต) (เรื่องเสร็จที่ 68/2527)

2. ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 ในเรื่องเสร็จ ที่ 68/2527 กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ในเรื่องเสร็จ ที่ 382/2534 มิได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด กล่าวคือ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1 เป็นกรณีซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่าที่ดินในบริเวณที่ได้ประกาศสงวนห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อดังกล่าว-พังงา แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าปรากฏว่ามีประชาชนเข้าไปใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจในที่ดินบริเวณที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ จะทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นหรือไม่ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 เห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินตามมาตรา 1304 (3)⁵ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่มีประเด็นที่พิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 พิจารณาแต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือห้ามต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ประเด็นปัญหาตามข้อหารือทั้งสองเรื่องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อระบบการจัดการทรัพย์สินของรัฐ จึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ 14(4)⁶ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคือ สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหรือห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา 4⁷ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติ

⁵ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายดง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

⁶ ข้อ 14 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

⁷ มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งความในมาตรา 4 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับความในมาตรา 1304 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 14 มีนาคม พระพุทธศักราช 2464 ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัดความของที่ราชพัสดุ ที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 3 ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 ว่า ที่ราชพัสดุหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้า และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้ จะต้องเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ จะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช 2478 กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา 4⁸ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธบาท ตำบลขุนโขลน อำเภอนองโตน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2479 เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใดทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา 4 ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ มิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้ามเปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) ทันที ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

⁸ มาตรา 4 ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินที่หวงห้ามไว้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบัน จะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา 3⁹ และมาตรา 61¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ข้อ 8¹¹ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และข้อ 14(4)¹² ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรจึงไม่สามารถกระทำได้

⁹ มาตรา 3 คดีความที่ดินในตำบลใดๆ ทั้งพระราชนิเวศน์หรือที่วัดวาอารามในเวลาที่รับโฉนดแผนที่นั้นให้จัดการดังนี้

(1) ให้กระทรวงเกษตรธิการจัดข้าหลวงไปสอบสวน ว่าผู้ใดควรจะได้รับโฉนดแผนที่ใหม่ วิธีที่จะแจกโฉนดให้แก่ใครนั้นให้กระทำโดยวิธีเช่นนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. ที่ดินแห่งใดยังเป็นที่ยกร้างว่างเปล่า แต่ไม่มีหนังสือตราแสดงว่าจองแต่เดิมมา แต่ผู้ใดจะขอโฉนดแผนที่เป็นเจ้าของ ก็ให้ข้าหลวงเกษตรแจ้งความแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบ ผู้ว่าราชการเมืองจะได้กำหนดเขตว่าจะให้จองได้เพียงกี่ไร่

ค. ที่ดินแห่งใดที่สงสัยว่าเป็นที่หลวงหวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยังเจ้าเมืองกรมการเจ้าหน้าที่ให้ทราบ เพื่อที่จะได้จัดการให้รู้แน่ว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามจริงหรือไม่ จะได้จัดการไปตามระเบียบที่ได้ทำมา

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁰ มาตรา 61 ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเหี้ยมย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไป แม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังมิมีความประสงค์จะให้ผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ที่รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นจองของที่มากเกินไปกำลังที่ดินสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองที่แต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหี้ยมย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหี้ยมย่ำเป็นสำคัญ

¹¹ ข้อ 8 ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่า ควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

¹² ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใดจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมิใช่สงวนหรือหวงห้ามทิ้งไว้แต่เพียงอย่างเดียว ก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า "ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ" โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงยืนยันความเห็นเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ใน พ.ศ. 2534 และเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ที่ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

2



(นายไมตรี ต้นเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม 2538